# CANADIAN MILITARY JOURNAL

Vol. 16, No. 4, Autumn 2016

National Defence / Défense nationale

Canada

# CONTENTS

**Cover**
**HMCS *Winnipeg* is backlit by the early morning sun as it sails during Exercise *Jointex 15*, as part of NATO's *Exercise Trident Juncture*, 31 October 2015.**
Credit: DND photo
HS2015-0838-L041-003
by Leading Seaman Peter Frew

**A Response to Climate Change: Evolving the Business of the Disaster Assistance Response Team (DART)**

**"From a Beetle to a Porsche:" The Purchase of the *Leopard* C1 Tank for the Canadian Army**

3 EDITOR'S CORNER
4 LETTER TO THE EDITOR

CANADA AND THE WORLD
5 **A Response to Climate Change: Evolving the Business of the Disaster Assistance Response Team (DART)**
*by Claire Bramma*

DEFENCE PROCUREMENT
16 **"From a Beetle to a Porsche:" The Purchase of the *Leopard* C1 Tank for the Canadian Army**
*by Frank Maas*
28 **Guns, Funds and Power: Defence Spending, Regime Type and the Implications for Canada**
*by Joshua Harlings*

POLITICAL SCIENCE
39 **China's Re-emergence: Assessing Civilian-Military Relations in the Contemporary Era**
*by Kurtis Simpson*

MILITARY PERSONNEL
53 **Transitioning from Military to Civilian Life: Examining the Final Step in a Military Career**
*by Dave Blackburn*

VIEWS AND OPINIONS
62 **The Foundations of Inclusive Leadership**
*by Joseph Harding*
68 **A Doctrine for Individual Training and Education**
*by Julie Maillé and Louise Baillargeon*

COMMENTARY
72 **Consultation and the Defence Policy Review**
*by Martin Shadwick*
79 **BOOK REVIEWS**

***Canadian Military Journal/Revue militaire canadienne*** is the official professional journal of the Canadian Armed Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Armed Forces, ***Canadian Military Journal***, or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to ***Canadian Military Journal***. Each issue of the ***Journal*** is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at www.Canada.ca/canadian-military-journal.

ISSN 1492-465X

# CANADIAN MILITARY JOURNAL

www.journal.forces.gc.ca



## How to Contact Us

Canadian Military Journal
PO Box 17000, Station Forces
Kingston, Ontario
CANADA, K7K 7B4
Fax: (613) 541-6866
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca

Guns, Funds and Power: Defence Spending Regime Type and the Implications for Canada

China's Re-emergence: Assessing Civilian-Military Relations in the Contemporary Era

Transitioning from Military to Civilian Life: Examining the Final Step in a Military Career



**Editor-in-Chief**
David L. Bashow
(613) 541-5010 ext. 6148
bashow-d@rmc.ca

**Publication Manager**
Claire Chartrand
(613) 541-5010 ext. 6837
claire.chartrand@rmc.ca

**Translation**
Translation Bureau,
Public Services and Procurement Canada

**Commentary**
Martin Shadwick

**Editorial Advisor**
Michael Boire

**Oversight Committee**

**Chairman**

Major-General J.G.E. Tremblay, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

**Members**

Mr. David L. Bashow, Editor-in-Chief, Canadian Military Journal (CMJ)

Colonel Marty Cournoyer, representing Chief of the Air Staff (CAS)

Dr. H.J. Kowal, Principal, Royal Military College of Canada (RMCC)

Commander Hugues Canuel, representing Chief of the Maritime Staff (CMS)

Brigadier-General S.G. Friday, Commandant Royal Military College of Canada (RMCC)

Major Chris Young, representing Chief of Staff Army Strategy

Lieutenant-Colonel Kimberley Maynard, Director Canadian Forces Military Law Centre (CFMLC), Canadian Defence Academy (CDA)

Ms. Hanya Soliman, representing Chief of the Defence Intelligence (CDI)

**Editorial Board**

Dr. Douglas Bland
Major (ret'd) Michael Boire
Major Bernard Dionne
Lieutenant-Colonel (ret'd) Douglas Delaney
Dr. Rocky J. Dwyer
Lieutenant-Colonel (ret'd) Michael Goodspeed
Major-General (ret'd) Daniel Gosselin
Major John Grodzinski
Dr. David Hall
Professor Michael Hennessy
Colonel Bernd Horn
Professor Hamish Ion
Philippe Lagassé
Lieutenant-Colonel (ret'd) David Last
Dr. Chris Madsen
Dr. Sean Maloney
Professor Brian McKercher
Dr. Paul Mitchell
Dr. Nezih Mrad
Dr. Scot Robertson
Professor Stéphane Roussel
Professor Elinor Sloan
Chief Warrant Officer G.R.C. McCann
Colonel (ret'd) Randall Wakelam


## NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations are translated from their original language, the abbreviation [TOQ] at the end of the note, which stands for "translation of original quote", indicates to the readers that the original citation can be found in the published version of the Journal in the other official language.

# EDITOR'S CORNER

As I write these words, autumn has yet to bring its cooling balm to the eastern portion of the Great White North, but nonetheless, a hearty welcome to yet another autumn edition of the *Canadian Military Journal*.

A truly eclectic menu of offerings this time out… Taking the point, professional engineer Lieutenant-Colonel Claire Bramma discusses the Canadian Armed Forces Disaster Assistance Response Team (DART), its mandate, and the ramifications of global climate change with respect to that mandate. This excellent formation, which is tasked with "…assisting civil authorities in disaster response efforts as part of their overall mandate to contribute to peace and security, as well as to uphold Canada's values and interests," not only performs these functions domestically, but is also tasked "… to meet [both] international and domestic requests for help and underscores Canada's resolve to support disaster victims anywhere in the world." Given that mandate, Lieutenant-Colonel Bramma offers, "In light of the impacts of climate change, it is worth investigating how the DART *should* evolve to ensure relevance and responsiveness as it matures."

Next, Dr. Frank Maas, who teaches at Fanshawe College in London, Ontario, chronicles one of the most successful acquisitions in the history of Canada's armed forces, namely, the purchase of the German *Leopard C1* main battle tank at the height of the Cold War. While proving to be an excellent successor to the British *Centurion*, perhaps the most significant 'takeaway' from this article is the lessons the acquisition provided for future defence procurement activities.

One of the *Canadian Military Journal's* most important aims is to encourage young voices with respect to defence considerations. To that end, and also with reference to defence procurement, although on a more general level, Second Lieutenant Joshua Horlings, a recent Honours graduate of the Royal Military College of Canada, and an armoured officer under training, suggests the following: "Democracies consistently spend huge amounts on defence while actually devoting only a small percentage of their GDP to defence. Autocracies, on the other hand, devote larger percentages of their GDP to defence, while generally spending small amounts overall. This difference in spending habits between regime types prompts the question: does regime type determine the nature of a state's defence spending?" Read on and see what you think…

Then, Kurtis Simpson, an expert with respect to China's leadership, armed forces, politics, and foreign policy, charts the nation's rise as an economic, political and military power, and while China professes to the world an image of continued growth and internal stability, in Simpson's words: "The tipping point in both positive and negative scenarios alike in China is civilian-military (civ-mil) relations." To that end, the author places civ-mil relations in an historical context, highlights evolving trend lines in Chinese Communist Party/People's Liberation Army relations (including tensions), and provides a "…cursory assessment of early signals or indications of future friction points."

Rounding off our major articles, Professor Dave Blackburn, a former CAF social work officer (major) and an authority with respect to social sciences and the sociology of health, examines that often turbulent period surrounding a member's release from the Canadian Armed Forces and the concomitant transition to civilian life. In reality, the terms of release vary drastically. Therefore, in the author's words, "…the CAF must consider all releases individually. The intention of this article is to present thoughts and discussion on the last step of a person's military career and to provide a military-civilian transition process model."

We then offer two very different opinion pieces for consideration in this issue. In the first, Lieutenant-Colonel Joseph Harding, currently a Training Development Officer at Military Personnel Generation Headquarters (MILPERSGEN HQ) in Kingston, Ontario, and a former combat arms officer (artillery), presents "…a proposal for Inclusive Leadership in the context of education, with a direct application to the three Employment Equity Groups of the Canadian Armed Forces (CAF). It will include a description of chosen concepts that will connect to inclusive leadership – one pertaining to inclusiveness, and two pertaining to leadership, both *transformational* and *participative*." Next, Major Julie Maillé and Ms. Louise Baillargeon, both also associated with training development at MILPERSGEN HQ, explore the world of writing doctrine with respect to individual training and education in the CAF, suggesting that such writing is a challenge in itself. In their words, "To remain relevant, doctrine must be flexible and must incorporate emerging concepts and lessons learned. More specifically, it must encompass the generational diversity of the new waves of learners. It must also be open to all innovative approaches in the field of training and education. Doctrine is never fixed; it is always evolving."

Then, our own Martin Shadwick rolls up his sleeves and examines the Justin Trudeau government's initiatives to harvest academic, parliamentary, industrial, and other inputs to its ongoing declared Defence Policy Review, an initiative designed to *broaden* the policy review process in the nation. Finally, we close with a brace of book reviews for our readership's autumn reading consideration.

Until the next time.

David L. Bashow
Editor-in-Chief
Canadian Military Journal

# LETTER TO THE EDITOR

I'm writing in response to the article "*Canadian Armed Forces Reserve: Quo Vadis*," which appeared in CMJ Volume 16, Number 3, Summer 2016. By way of background, I served as an Army Reservist in the mid-to-late 1970s, then again in this decade. In between, I served for several decades in the Regular Army, often working closely with Reservists in different settings, both in Canada and on deployed operations.

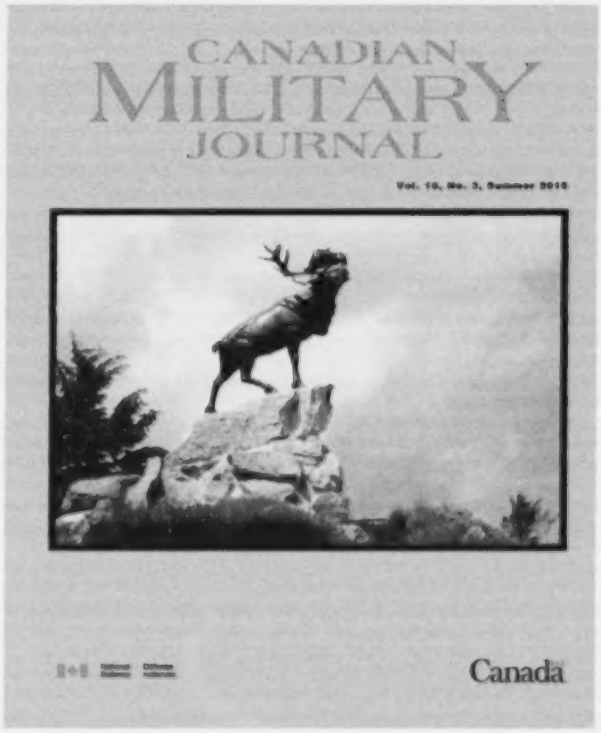
Please don't think me rude if I say that this must be the millionth time I've seen these issues raised by well-informed, well-meaning and passionate writers. The points the authors raise are all valid and important. I would have recognized them and agreed with them when I was a Militia soldier in the mid-1970s. My comments below concern the Army, as it is that with which I am familiar.

The authors' plea (I believe) collides with three objects which have historically proven largely immoveable.

First, in my opinion, no Canadian Government (of any political stripe) in my memory has ever really articulated a clear National Defence strategy in the detailed, coherent sense that military professionals would recognize as "strategy." Repetition of vague policy generalities or lists of un-resourced "priorities" do not constitute strategy. Without this underpinning strategy, no discussion of the role of any part of the Armed Forces has any meaning, be it about Regular Force or Reserve Force.

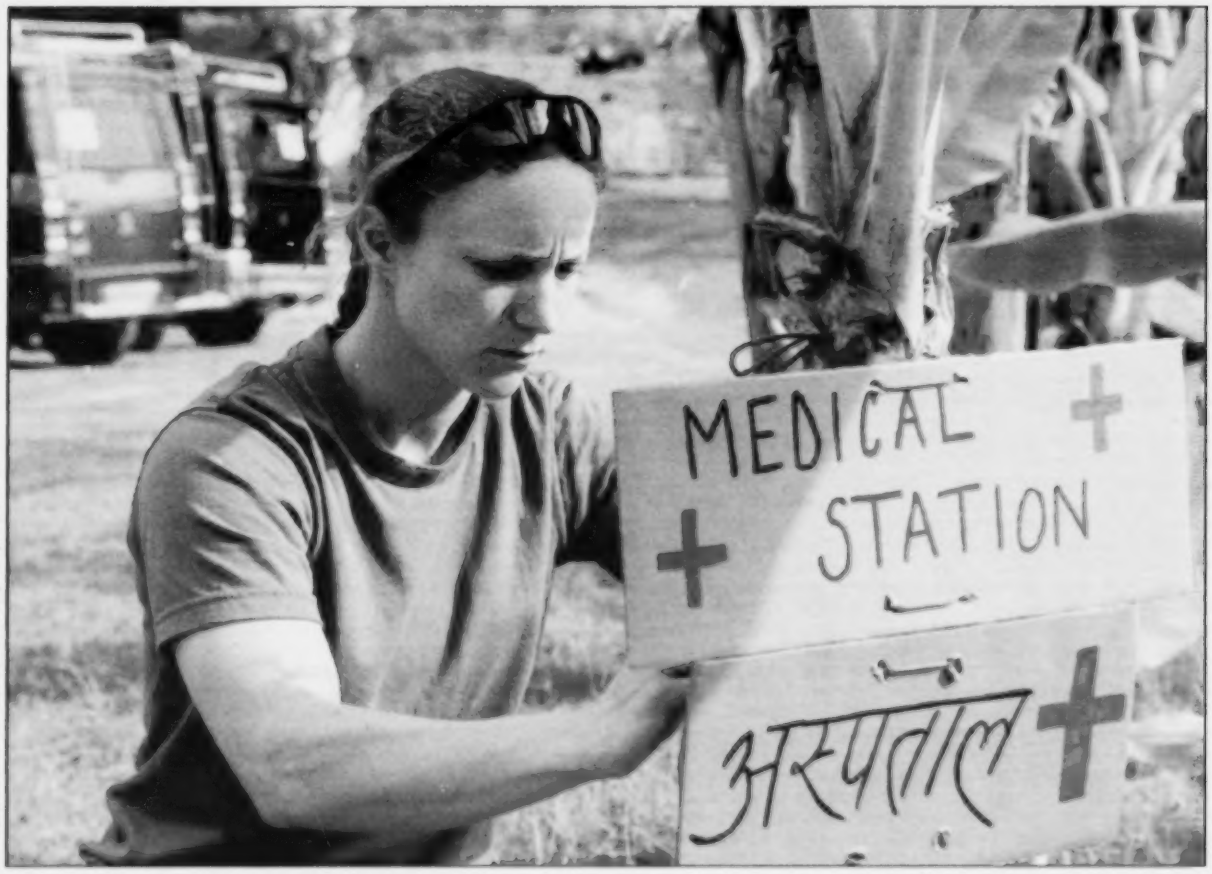
Second, the larger Regular Army (despite periodic protestations to the contrary) has never really cared much about the Reserve, nor has it ever really known "*what to do with the Militia*." During my service career, the approach seemed to vary from neglect (both benign and hostile), to spasmodic, ill-considered over-tasking which was doomed to failure for systemic or "turf protection" reasons to which nobody wanted to admit. And by "nobody," I mean both the Regular and Reserve communities, who must share equally in the blame for the dismal and persistent situation the authors describe.

Finally, in my opinion, the Army Reserve has never really trusted the Regular Army throughout our entire military history. Any proposal for reform, change, improvement, restructure, etc., emanating from the Regular Army is viewed with (more or less...) unconcealed suspicion by Reserve soldiers. Ill-conceived mishaps, such as the current mess with the CAF Recruiting System "support" to the Reserve, have not helped. Afghanistan mitigated that mistrust a bit by broadening the horizons of a number of Reserve officers who are now holding more senior ranks, but that happy period is rapidly fading in the rear view mirror, and we will soon return to the "old normal." There are, I think, systemic reasons for such mistrust, and these may be intractable. I suggest that much the same relationship has often existed between the US Army's Active and National Guard components. (Since we are so fond of comparing ourselves to the Americans...)




Unless these three deeply-rooted systemic and cultural obstacles can be cleared away (or reduced), I see no useful answer to the aforementioned article, nor to the persistent historical problems of which it reminds us.

Yours Sincerely,
Dave Banks




DND photo IS455-2015-0001-02/Master Corporal Cynthia Erickson

A DART medical technician installs a sign to indicate the opening of a Level 1 Care Field Medical Clinic at Camp *Sumitra*, a forward operating base in Sindhupalchok District, Nepal, 5 May 2015.

# A Response to Climate Change: Evolving the Business of the Disaster Assistance Response Team (DART)

by Claire Bramma

Lieutenant-Colonel Claire Bramma, CD, RCE, *a 2002 graduate in Civil Engineering from the Royal Military College of Canada, has filled a variety of command, staff, and operational appointments as a Royal Canadian Engineer. In addition, she completed the UK Army Survey Course in 2006 (MSc in Defence Geographic Information), as well as the Joint Command and Staff Program (JCSP) in 2015 (Masters of Defence Studies). Her operational experience includes both expeditionary and domestic operations, completing two tours in Kabul, Afghanistan, as well as two disaster relief missions in Canada. She also commanded 55 Support Squadron (5e Régiment du génie de Combat), 2009-2011, and deployed on the humanitarian assistance mission to Haiti (Op* Hestia*), following the 2010 earthquake. Following a year on the Directing Staff for JCSP at CFC Toronto, she is appointed as the CO (designate) of the Mapping and Charting Establishment in Ottawa.*

## Introduction

The impacts of climate change are being felt throughout the world, presenting a new reality for the natural and man-made dimensions. Incidents of severe storms and flooding as well as wildfires and droughts reveal the consequences of global warming and a distressed hydrological cycle. From too much water to too little water, extreme weather events are on the rise, increasing the risk of natural disasters. When a major natural disaster occurs, whether in Canada or abroad, the Canadian Armed Forces (CAF) is capable of assisting civil authorities in disaster response efforts as part of the their overall mandate to contribute to peace and security, as well as to uphold Canadian values and interests. The CAF's Disaster Assistance Response Team (DART) is part of the Government of Canada's (GoC)

response "…to meet international and domestic requests for help and underscores Canada's resolve to support disaster victims anywhere in the word."[1] When the DART was established in 1996, it was a stand-alone capability, and it is now nested within the Humanitarian Operations Task Force (HOTF) concept as part of the CAF's contingency plan for international disaster assistance, known as CONPLAN RENAISSANCE. This development serves as a fine example of a comprehensive approach that intersects the strategic, operational, and tactical levels. Now that the DART is 20 years old, how will this capability continue to evolve? In light of the impacts of climate change, it is worth investigating how the DART *should* evolve to ensure relevance and responsiveness as it matures.

The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) was created in 1992, and it has played an important role in bringing climate change to the forefront of international politics.[2] Over the last 25 years, a greater awareness of the climate change issue has prompted policy makers across a variety of sectors to try and determine how people and societies can adapt to the disaster risks posed by climate change. The Paris Climate Change Conference in November 2015 reinforced the fact that climate change is a highly politicized issue, and is seen as a threat to humankind. As stated in the resulting Paris Agreement, "…climate change represents an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet and thus requires the widest possible cooperation by all countries."[3] Given the evidence of climate change documented by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), there are linkages to increased population vulnerability and extreme weather events leading to greater risk of natural disasters. How will this affect the CAF's conduct of Humanitarian Operations (HO) in response to natural disasters? How will both the operating environment and operational framework of the DART evolve? Although there is a domestic nexus to the disaster response by the CAF, this article will focus upon the impacts of climate change within the expeditionary context.[4]

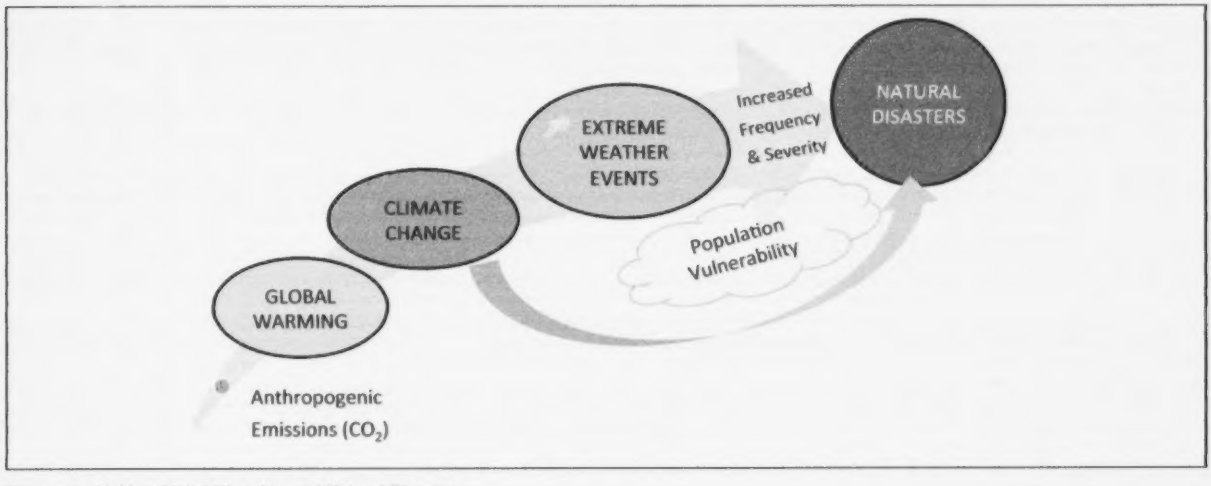
> "The impacts of CC point to an increase in the frequency, scale, and complexity of future military operations, especially support to civil authorities and disaster assistance."

Accordingly, global climate change will not only keep the DART in business, but will continue to evolve it. First of all, this article will address the link between climate change and an increase in natural disasters, providing insight into the nature of the DART's operating environment. Second, a brief historical overview of the CAF's expeditionary disaster response missions and analysis of the operating framework of the DART within the HOTF model will point to areas for growth. Finally, suggestions for the evolution of the DART's business will be described through a series of strategic, operational, and tactical recommendations.

## Climate Change and Natural Disasters

The evidence of climate change (CC) has been well-documented by the IPCC.[5] The IPCC defines CC as an identified change in the state of the climate that persists for an extended period, which may be caused by natural internal processes, external forces, or by persistent anthropogenic changes in the composition of the atmosphere, or in land use.[6] Although there is still room for debate over the root cause, compilation and analysis of climate research by the IPCC over the past 20 years reveals that elevated carbon dioxide emissions, mostly due to human activity involving fossil fuels, is the key instigator of global warming, and as a consequence, major shifts in climate patterns. Figure 1 illustrates the author's view of how global warming can lead to an increased occurrence of natural disasters. It also highlights the importance of population vulnerability when evaluating disaster risk. The impacts of CC point to an increase in the frequency, scale, and complexity of future military operations, especially support to civil authorities and disaster assistance.[7] This section will provide evidence that supports these linkages, and will offer context for the evolving operating environment of the DART in light of the consequences of CC.

The latest trends in rising surface and ocean temperatures globally are consistent with the observed warming of the planet




Author

Figure 1 – Linking Global Warming and Natural Disasters

over the long-term, and the world continues to experience record-breaking years for mean global surface temperatures. For example, the average temperature of the earth in 2014 was 14.59 Celsius, which broke the previous records of 2005 and 2010.[8] Further, 2015 has been dubbed as the hottest year on-record. "Globally-averaged temperatures in 2015 shattered the previous mark set in 2014 by 0.13 Celsius. Only once before, in 1998, has the new record been greater than the old record by this much."[9] These warming trends correlate to melting ice and a rise in mean sea levels that have been monitored by the IPCC using measurements from satellites and coastal tide gauges over the long term. It is estimated that there will be a steady increase in global mean sea levels at a rate of 4 millimetres per year that will affect 95 percent of the ocean area by the end of the 21st Century.[10] These expressions of global warming upset the hydrological cycle and cause both anomalous and extreme weather events to occur on a global scale.[11] Overall, global warming can certainly influence regional weather. However, the extent to which precipitation patterns and temperatures change remains uncertain, due to regional variations.[12]

### Climatic Disaster Trends

Disasters occur when natural and man-made systems cannot cope with the effects of natural hazards. The IPCC estimates with very high confidence that CC will increase risks for people, assets, economies, and ecosystems.[13] Thus, the vulnerability of populations and infrastructure are important factors contributing to disaster risk. Even through governments and international organizations have created disaster risk reduction (DRR) strategies that promote adaptation and resilience to climate change, there are still residual risks associated with more unpredictable climate extremes. Further, less developed countries continue to struggle with DRR implementation, and with this comes an increased risk of experiencing a natural disaster.[14]

The occurrences of climatic natural disasters over the past 20 years have increased steadily, especially those disasters caused by floods and severe storms. The trends associated with natural disasters related to CC can be identified from statistics published by the International Federation of the Red Cross (IFRC), using the Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) data. Given the steady increase in global warming since the late-1990s, the annual trends among the various types of climatic disasters reveal that floods and storms have consistently been the two most frequent causes of natural disasters, as illustrated in Figure 2. Furthermore, the IFRC's research shows an increasing rate of both floods and windstorms since 1996.[15] This is supported by tropical cyclone trends measured by the Accumulated Cyclone Energy (ACE) index that encompasses frequency, strength, and duration.

The total annual ACE indices have risen noticeably over the past 20 years, and six of the ten most active years have occurred since the mid-1990s, as exemplified by the disasters caused by the severe Atlantic hurricane seasons experienced in 2004 and 2005.[16] When considering the types of climatic events that caused natural disasters globally over the past 20 years, almost 50 percent of disasters were attributed to floods, while almost 30 percent were caused by wind storms (see Figure 2). To assist the planning for disaster assistance operations, in-depth analysis of local and regional trends would be beneficial to identify the existing and potential weather hazards for particular area of interests. Although IPCC reporting points to a rise in wildfires, droughts, and heat-waves in conjunction with global

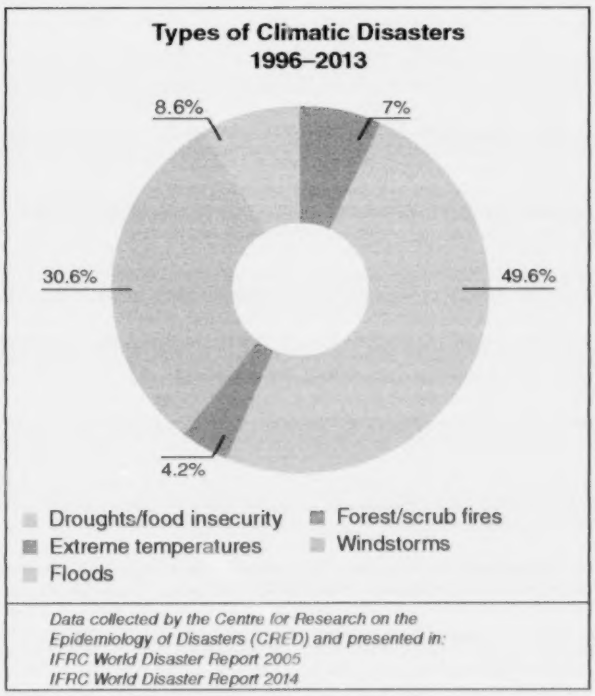



Figure 2 – Global Disaster Occurrence by Type[17]

warming (especially in Europe, Asia, and Australia)[17] they do not always progress to a state of emergency. However, in cases where a disaster occurs related to extreme temperatures, the consequences can be wide reaching, as evident by the 2003 European heat wave, which was attributed to almost 35,000 deaths and caused economic losses of over 13 billion USD.[18]

Finally, a geographical analysis of climatic disaster occurrence points to areas of the world that are at greater risk, and therefore points to potential locations for the conduct of HO. One of the key factors for location-based analysis is an assessment of population vulnerability and resiliency. As extreme weather events occur more often, the effect upon communities and infrastructures may compound to increase vulnerability. Countries and states that do not have a DRR strategy or well-developed emergency management resources may be considered as high risk locations. In addition, dense population centres residing along coastlines that are more exposed to natural hazards, such as rising sea levels and severe windstorms, are at greater risk. Climatic disaster statistics from CRED reveal that Asia is the continent most affected by disasters in terms of the number of occurrence as well as the number of people affected.[20] Asia's tendency to experience natural disasters can be attributed to its greater exposure to weather hazards, the relative concentration of less-developed countries, and the fact that Asia's four-and- a-half billion people represents an approximate 60 percent majority of the world's population.

This first section has demonstrated a correlation between global warming, climate change, and an increase in climatic disaster frequency. Recent natural disaster statistics show a trend in the overall increase of floods and storms globally, with countries from Asia being most affected. This overview provides insight into the nature of the environment in which disaster assistance missions

could occur. Further, if trends continue into the near and long term, this informs operational planners and the DART as to what type of disaster scenarios can be expected in the future and to where HO deployments may occur. There is certainly potential for more in-depth analysis at a regional level, and further research can be done to assert predictions with more fidelity. Having implied that CC creates the potential for an increased demand for the DART, a discussion on how the DART fits within the CAF's framework for disaster assistance follows.

## Analysis of the Disaster Assistance Framework

The mandate to conduct HO when required is well defined in DND's defence strategy, and is integrated into the CAF's operational framework. Since 1992 the CAF has formally conducted several expeditionary disaster assistance operations. As part of a comprehensive approach, the DART was formed in 1996 and is designed to fit into both GoC and CAF strategies for international disaster assistance. The operating framework of the DART sees it as a responsive, strategic asset that can deploy in support of a request for assistance to the GoC from a nation affected by a major natural disaster. Given the predicted rise in climatic disasters, there is a reasonable expectation that the GoC will call upon the CAF to deploy the DART on a more frequent basis. In turn, this may affect the operational framework for disaster assistance in two ways: a possible expansion of the DART's role within the disaster management spectrum, and the prevalence of the HOTF concept. Prior to going into detail in these two areas, a brief historical analysis of disaster assistance operations conducted by the CAF will serve to show how the DART has been employed since its inception.

"The operating framework of the DART sees it as a responsive, strategic asset that can deploy in support of a request for assistance to the GoC from a nation affected by a natural disaster."

## History of CAF Disaster Assistance Missions

In the past 25 years, the CAF has conducted ten international disaster assistance missions which have been inherently 'Joint,' at times requiring contributions from all three environments. An overview of each mission is detailed in Table 1, while Figure 3 provides a graphical summary. As illustrated, the DART has deployed on eight missions since its inception in 1996, and on a few occasions, the DART has been augmented with additional CAF resources, depending upon the scale of the disaster. The DART organization has evolved over the past 20 years, most notably by the integration of organic tactical aviation (rotary wing) detachments. In addition, the large Joint Task Force that deployed on Op *Hestia* led to the development of HOTF model, which allows for the augmentation of the initial DART organization through other high readiness elements residing in the CAF as the situation dictates.[21] The geographical analysis of the CAF's disaster assistance missions shown in Figure 4 illustrates that half of all deployments occurred in the Western Hemisphere. There are a variety of reasons leading to this, such as GoC interests, timeliness of the request for assistance, and population vulnerability. Finally, concerning the type of natural disasters to which the CAF has responded, the historical data reveals that half were related to severe windstorms (hurricanes or typhoons), while the other half related to earthquakes. While the latter does not have any direct connection to climate change, this presents a challenge for the DART in the management of how it should respond to a *seismic* disaster versus a *climatic* disaster. Therefore, the DART will need to continue to exercise flexibility concerning priorities for training and equipment, as well as understanding the deployment sequence, based upon the situation. Clearly, this flexibility can be supported through early warning and an accurate needs assessment by the

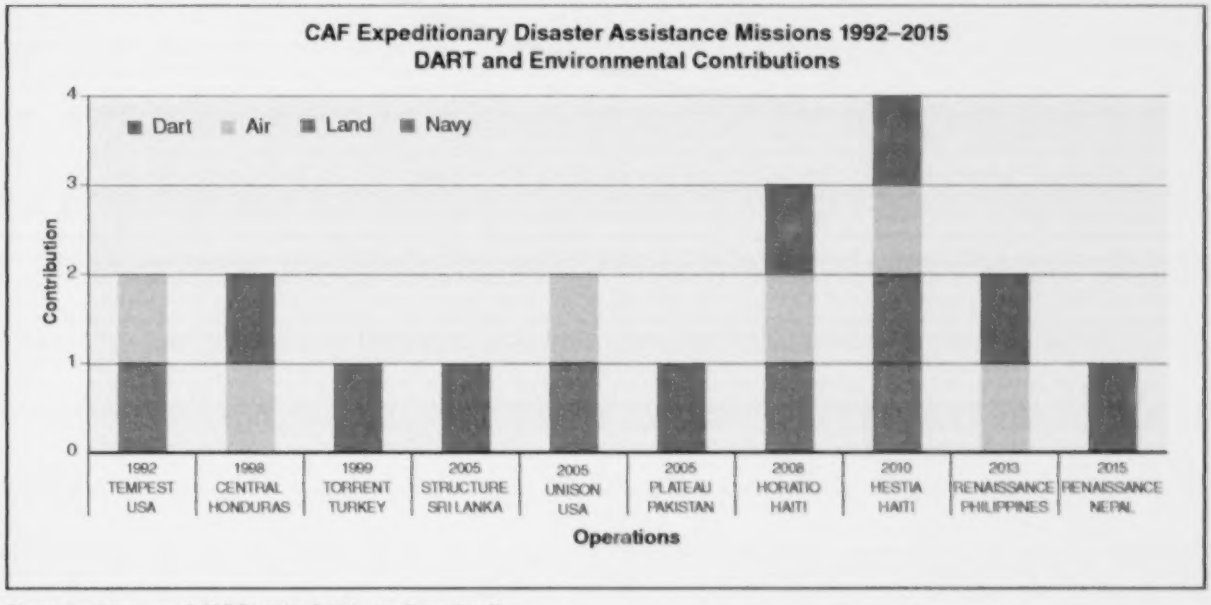



Figure 3 – Summary of CAF Disaster Assistance Operations[22]

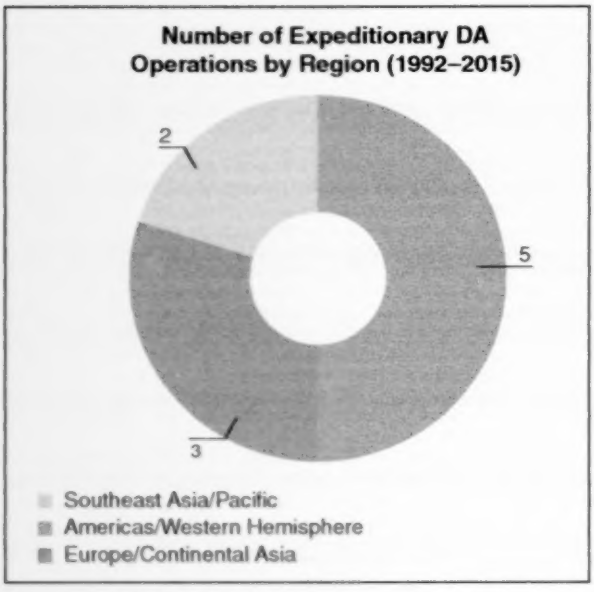



Figure 4 – Locations of CAF Disaster Assistance Operations[23]

DART leadership immediately upon activation as part of the Interdepartmental Strategic Support Team (ISST).

## The Disaster Management Spectrum and the DART

Facing the challenge of a potential increase in disaster assistance missions, it is worthwhile to consider how the DART can contribute within the spectrum of disaster management. Disaster management is characterized by four interdependent phases: Mitigation, Preparedness, Response, and Recovery.[24] Typically, military capabilities such as the DART, are designed for the Response phase, and for a relatively short deployment during the Rescue and Relief stages. Response refers to what is done immediately prior, during, and following a disaster event, with the primary aims being to save lives, reduce injuries, and decrease damage to infrastructure.[25] Figure 5 is the author's illustration of the disaster management spectrum, and where military contributions are most viable. The Response phase is the most complex of the four phases of disaster management because of the time constraints associated with emergencies, and the requirement to coordinate the wide range of activities. Because the disaster management cycle is led by civil authorities, military involvement occurs only when specific requests for assistance are made, or through pre-arranged agreements that call for specific capabilities to temporarily fill gaps in civilian resources and/or capacity.

Figure 5 – Military Roles in the Disaster Management Spectrum

| | Operation Name | Year | Location | Type of Natural Disaster | Forces Deployed | Duration (days) | Tasks and CF Capabilities Employed |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | **Tempest** | 1992 | Florida, USA and Eleuthra, Nassau | Hurricane Andrew (Cat 4) | Air Force Construction Engineers and HMCS PROTECTEUR (360 pers) | 46 | Distribution of humanitarian aid |
| | | | | | | | Damage assessments |
| | | | | | | | Vertical construction/repair |
| | | | | | | | Dental and medical |
| 2 | **Central** | 1998 | La Cieba, Honduras | Hurricane Mitch (Cat 5) | DART plus air force dets (259 pers) | 48 | Mobility (airlift, evacuations) |
| | | | | | | | Distributed 114,000kg of humanitarian aid supplies |
| 3 | **Torrent** | 1999 | Serdivan, Turkey | Earthquake (7.4) | DART (190 pers) | 31 | 200,000 L of water distributed |
| | | | | | | | Temporary shelter |
| | | | | | | | Sanitation |
| 4 | **Structure** | 2005 | Ampara, Sri Lanka | Earthquake (9.1) and Tsunami | DART (190 pers) | 47 | Mobility, medical, engineering |
| 5 | **Unison** | 2005 | Gulf Coast, USA | Hurricane Katrina | 2 frigates, 1 destroyer, CH-146 Griffon helicopters, construction engineers. (900 pers) | 16 | Support to SAR operations |
| | | | | | | | Distribution of humanitarian aid |
| | | | | | | | Sp to US Navy clearance divers |
| | | | | | | | Vertical construction repair |
| 6 | **Plateau** | 2005 | Pakistan | Earthquake (7.6) | DART (200 pers) | 51 | Distributed 500,000kg of humanitarian aid supplies |
| 7 | **Horatio** | 2008 | Haiti | Hurricane | DART HQ only plus air force and Navy elements | 219 | Evacuations and delivery of humanitarian aid |
| 8 | **Hestia** | 2010 | Haiti | Earthquake (7.0) | DART plus JTF HQ, 1 destroyer, 1 frigate, Battle Group (2050 pers) | 78 | Distribution of Humanitarian aid |
| | | | | | | | Urban SAR |
| | | | | | | | Role 2 Field Hospital |
| | | | | | | | Evacuation of Canadian citizens |
| | | | | | | | Route clearance and debris removal |
| | | | | | | | Transitional shelters and sanitation support |
| 9 | **Renaissance 13-1** | 2013 | Iloilo, Philippines | Typhoon Haiyan (Cat 5) | DART plus aviation (319 pers) | 32 | Humanitarian aid supplies, mobility (airlift, evacuations), road clearance |
| 10 | **Renaissance 15-1** | 2015 | Kathmandu Nepal | Earthquake (7.8) | DART (200 pers) | 33 | Medical, water, engineering |

Author

Table 1 – Summary of Expeditionary Disaster Assistance Operations 1992-2015

Accordingly, the majority of the CAF's disaster assistance missions have lasted fewer than 50 days.

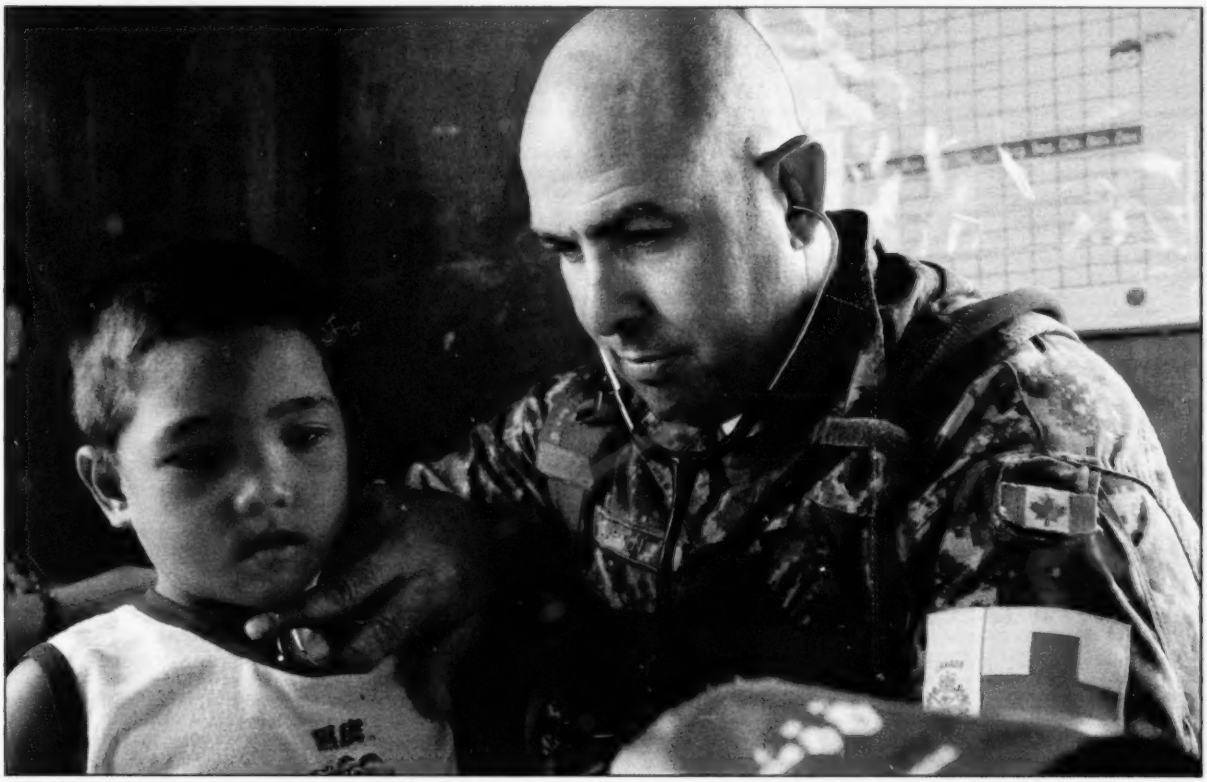
There is, however, scope for an expansion of the role that the military, and by extension, the DART should fulfill within the disaster management spectrum. If climate change means an increased likelihood of natural disasters, then there is potential for the military to enlarge their mandate beyond just the Response phase as part of a wider strategy to bolster the overall management of natural disasters. For example, in the Preparation Phase, disaster assistance experts from the CAF are positioned to assist with training and capacity building through liaison and advice with partner nations who are less-developed in disaster management. There is potential for DART personnel to work alongside GoC

stakeholders in Public Safety or Global Affairs Canada to mentor and train host nation authorities, both civilian and military, concerning disaster management practices, such as the operation of incident control centres, or specific skills required for the stages of the Response phase. This would help promote resiliency among both the government and the population, and in the long term, help reduce the risk of disaster from occurring, or reduce the severity of one. In the Recovery phase of disaster management, the DART and other GoC representatives have the ability to continue the capacity building task within a partner nation in order to improve the transition out of the Response phase. Through provision of transitional infrastructure, as well as mentorship and advice, local civil authorities and agencies can more quickly achieve self-sufficiency following a disaster. This, in turn, will also reduce the chance of an affected nation becoming dependent upon outside support, whether it is from the part of Non-Governmental Organisations (NGO), International Organisations (IO), or military resources.

### Advantage of the HOTF Concept

As the DART matured into adulthood, CONPLAN RENAISSANCE was first established towards the end of 2010. Then in 2014, the HOTF model for the conduct of expeditionary HO was formalized as a result of the lessons learned process.[26] As previously alluded to, the Op *Hestia* experience in 2010 highlighted the potential for an expansion of the disaster assistance mission for very large scale disasters, and for operational theatres of strategic and/or political importance. In addition, the response to the 2013 Typhoon in the Philippines reinforced the requirement for the DART to be augmented with capabilities, such as tactical aviation, using high readiness elements residing in the CAF. The nature of disaster assistance missions requires the CAF to be able to deliver a combination of 'Joint' effects, which, in some cases, calls for an expansion beyond the DART's organic structure. Accordingly, the HOTF concept of operations is modularized, with capabilities added according to the needs assessment of the mission. The HOTF model is illustrated as a pyramid where at the top, the Rapid Reaction Package portion of the DART deploys first, and it is closely followed by the DART's High Readiness Component (HRC). Mission-specific capabilities are then deployed from a pool of the Managed Readiness Elements and possibly other CAF capabilities, as needed.[27] This offers a flexible and modular structure, so that the CAF deploys resources where and when needed

"...the response to the 2013 typhoon in the Philippines reinforced the requirement for the DART to be augmented with capabilities, such as tactical aviation, using high readiness elements residing in the CAF."



DND photo IS2013-2006-126/Master Corporal Marc-André Gaudreault

A medical technician/DART member examines a child during Operation *Renaissance* in Centro, Philippines, 29 November 2013.

| Capability | Type of HA |
|---|---|
| Air Transport | Indirect: delivery of relief supplies, transport to relief personnel |
| | Direct: search and rescue, evacuation |
| Medical Assistance | Indirect: medical supplies |
| | Direct: field hospitals, mobile medical teams, hospital ships |
| Expertise | Indirect and Direct: Needs assessment, civil-military liaison, coordination of logistics, communications |

Table 2 – Most Accepted Military Contributions to Disaster Response[29]

most. This aligns well with both the Oslo Guidelines,[28] and accepted forms of military contribution to disaster response missions referred to in Table 2 above.

Having taken a look at how the DART has been employed in the past, and how the DART fits within the disaster management spectrum and the HOTF concept, one can see potential for a continued evolution of the DART as the potential for its employment increases in the face of the consequences of climate change.

## Recommendations

### *Partnerships*

The effectiveness of the DART into the future requires a strengthening and exercising of existing partnerships both internal and external to the CAF. This will enable the DART to be more closely integrated with key civilian and military stakeholders, which can improve operational effectiveness. Civil-military integration is required, not only during the conduct of disaster assistance missions, but also beforehand during training, and throughout the needs assessment phase.[30] First of all, within the GoC, there are well-established relationships between the CAF and Global Affairs Canada (GAC). The relevant partnerships occur at the operational level between staff at the Canadian Joint Operations Command (CJOC) and personnel within the GAC directorates involved in disaster assistance. These relationships provide the opportunity for the CAF to link into inter-departmental meetings, and to share information so that major international disasters may be predicted and monitored. Upon the onset of a disaster, whereupon a request for international assistance is made, close coordination between the GAC and the CAF is essential for an accurate needs assessment for the effectiveness of the DART reconnaissance elements. Secondly, beyond the GoC stakeholders, there is room for growth by expanding relationships with International Organizations and NGOs, such as the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), and the Red Cross. Furthermore, personnel assigned to the DART Headquarters should be afforded the opportunity to interact with representatives from OCHA and from other relevant NGOs through their participation in international fora concerning disaster management. Thirdly, at the strategic level, the CAF's Global Engagement Strategy (GES) has the potential to make intersections with nations that are at higher-risk of exposure to climate change, and therefore more likely to experience a natural disaster. Deliberate engagement with disaster-prone areas of the world will lead to greater preparedness of the DART at the operational level.

> "The anticipation of a major international disaster through early warning is essential for the DART to be responsive."

### *Training*

Another area for growth is to exercise the aforementioned partnerships through focused training. Although the annual DART training plan does include involvement with GoC partners and NGOs, assessment should be made continually to ensure that the right relationships are strengthened, and that new civilian partners are identified. In exercising CONPLAN RENAISSANCE, resources and time should be allotted so that training occurs in the context of increasingly complex and relevant scenarios. Training involving civilian and military partners will also facilitate the sharing of best practices that can improve how the DART operates. This can be achieved by incorporating civilian stakeholders in DART exercises and likewise involving DART personnel in civilian training events. With the expected increase in operational tempo due to climate change, cooperation between the CAF and civilian agencies is necessary to promote efficiency and to best target military resources. Realistic training not only benefits DART's partnerships with civilians, but also provides opportunities to exercise the HOTF by integrating CAF Managed Readiness elements. This will promote interoperability between the organic DART components and the HO capabilities force generated from the environments. Finally, the training audience should not be limited to the DART and the HOTF. As mentioned earlier, the CAF and the GoC are postured to assist partner nations and their respective agencies in disaster management. The potential to improve resiliency of developing countries in the face of an increased threat of natural disasters can be realised through training and mentorship missions involving both DART personnel and GoC partners.

### *Prediction and Monitoring*

The anticipation of a major international natural disaster through early warning is essential for the DART to be responsive. It is recommended that the operational level of the CAF continue to leverage internal and external information sources to ensure

that the prediction of climatic disasters is timely, accurate, and keeps-up with an expected increase in volume. Through advancements in science and technology, the meteorological network of sensors and observation stations are able to monitor atmospheric and hydrologic conditions at an increasing level of fidelity, improving weather forecasting. By integrating meteorological data with other geo-referenced information, (i.e. imagery, topography, infrastructure, population) the prediction and monitoring of disaster risk can be achieved. This geospatial intelligence (GEOINT) function therefore contributes to effective indication and warning. Accordingly, there is room to evolve the role of GEOINT residing in CJOC Headquarters in order support the DART's readiness in the warning and preparation phase.

***Logistics***

Coordination at the operational level by CJOC Headquarters staff can facilitate the use and establishment of operational support hubs (OSHs), so that material can be pre-positioned, and also to serve as a staging area for DART personnel. Arrangements with military bases of our allies could also support the logistics of deploying the DART. For example, CAF OSHs in Jamaica and Kuwait provide gateways for disaster assistance operations that occur in Central America and Southwest Asia respectively. The use of allied military bases for the staging of equipment, supplies, and personnel can also promote the speed of response, especially for regions of interest beyond the reach of established OSHs. As highlighted earlier, the Asia-Pacific region is prone to climatic disaster. The DART's ability to respond in this part of the world can be enhanced with the eventual establishment of an OSH in the Pacific region. In the near term, the CAF should consider establishing an agreement with key allies, such as the US and Australia, for the use of one of their military bases in Asia-Pacific. It is also worth considering an OSH beyond the military model with which the CAF is familiar. A simple civilian warehouse in proximity to a large airport, combined with a series of contracts with local companies, might be one form of an OSH. The bottom line is that the evolution of the DART should include a reduction of the strategic line of communication from Trenton to an operational area through a regional OSH network. By decreasing deployment timelines, this will make the DART more responsive.

"It is recommended that beyond reinforcing the response to climatic disasters, the CAF should consider how it may be impacted in humanitarian disasters and armed conflicts that are spurred on by climate change."

***Equipment***

Tactical resourcing of the DART is another aspect that warrants evolution. Force development and equipment acquisition programs that recognize the flexibility and responsiveness of disaster assistance missions is an important factor with respect to the DART's viability into the future. First of all, concerning vehicles, it is worth analyzing whether a military or civilian pattern fleet is optimal. Alternatively, an OSH may be well positioned for local contracts to acquire civilian vehicle rentals for the duration of a given mission. This creates the potential for fewer strategic airlift requirements and cost savings in vehicle fleet maintenance. Secondly, water purification is an enduring DART capability that needs revitalizing. Although the current Reverse Osmosis Water Purification Units (ROWPU) are undergoing life cycle extension, the large size of this equipment and the very limited methods of distribution present challenges to the DART's ability to provide potable water. This is especially the case in an operating environment that is dispersed, or where equipment siting is severely restricted due to debris. One solution is to acquire modern, commercial off the shelf, lightweight water purification systems that can be left in location after redeployment. This concept requires a development plan and funding in coordination with GAC to ensure the sustainability in the mid- to-long-term following a disaster. These are just two examples among several that deserve consideration in order to improve DART equipment. The DART's evolution should therefore include a materiel resourcing strategy that is versatile, reliable, and up-to-date.

***Security***

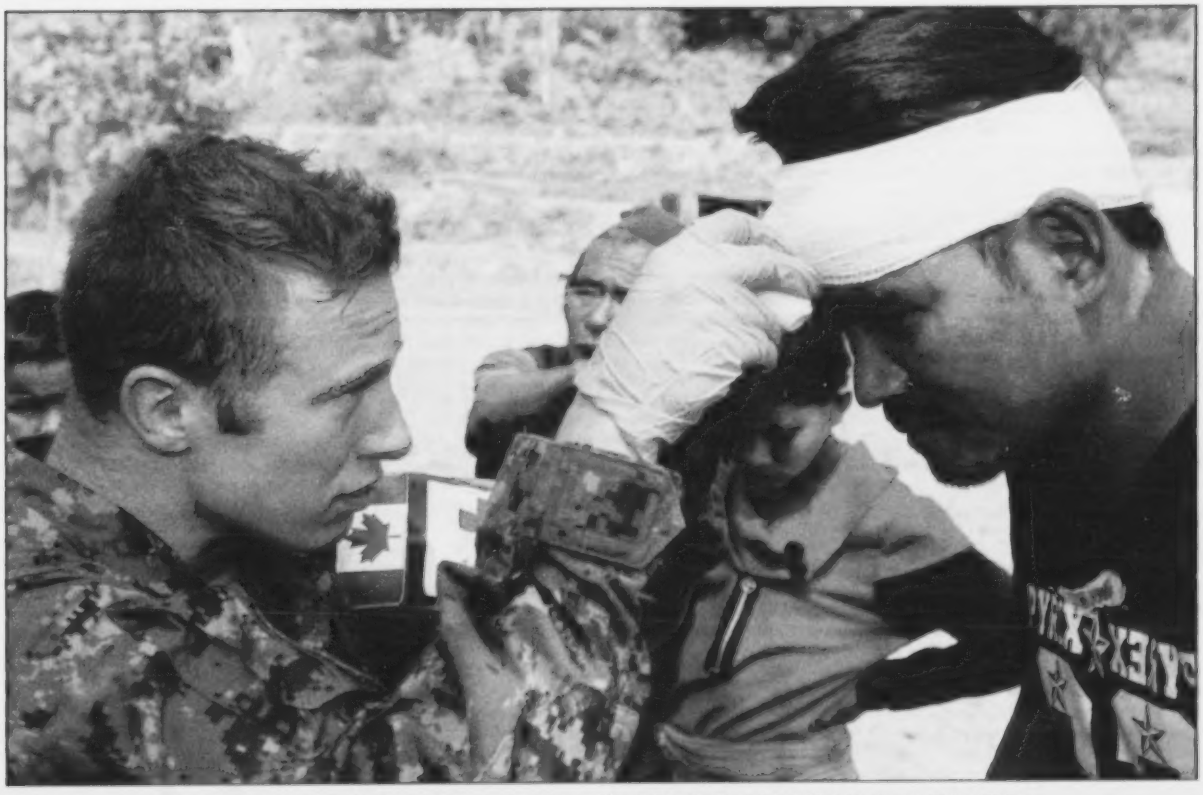
Seeing CC as a threat to security has emerged, especially among world powers such as the United States (US) and United Kingdom (UK), among others. In 2014, the US DoD articulated in the Quadrennial Defense Review that CC poses a threat to domestic and international security:

> The pressures caused by climate change will influence resource competition while placing additional burdens on economies, societies, and governance institutions around the world. These effects are threat multipliers that will aggravate stressors abroad such as poverty, environmental degradation, political instability, and social tensions – conditions that can enable terrorist activity and other forms of violence.[31]

Similarly, the UK's 2015 Strategic Defence and Security Review lists CC as a contributor to instability, while offering CC as an opportunity to collaborate with partners, as stated in the forward by then-Prime Minister David Cameron:

> Britain's safety and security depends not just on our own efforts, but on working hand in glove with our allies to deal with the common threats that face us all, from terrorism to climate change.[32]

This type of discourse where CC is placed alongside terrorism in the context of security threats suggests that the CAF's response to CC impacts should go beyond the evolution of the DART and strengthening the disaster assistance capability. The recent documentary, *The Age of Consequences,* and Gwynne Dyer's *Climate Wars: The Fight for Survival as the World Overheats,* explore the security risk that climate change presents at both at the national and global scale. It is recommended that beyond reinforcing the response to climatic disasters, the CAF should consider how it may be implicated in humanitarian disasters and armed conflicts that are spurred on by climate change. The DART and HOTF are



DND photo DA59-2015-0001-036/Master Corporal Cynthia Wilkinson

A villager receives treatment by a DART medical technician in the village of Kodari in Sindhupalchok District, Nepal, 6 May 2015.

doctrinally designed to focus upon disaster assistance, but how would these elements respond to an escalation of violence during HO? Further, is there a mandate for the CAF to respond to humanitarian disasters resulting from population vulnerabilities caused by climate extremes? Answering these questions requires a holistic analysis of how climate change will impact the CAF across the spectrum of conflict, from peace keeping and humanitarian intervention, to total war.

## Conclusion

The impact of CC warrants not only a continuation and evolution of the DART mandate as the CAF's primary strategic disaster response capability, but also presents an opportunity for the CAF to consider the wider aspects of CC upon defence and security. This article has highlighted the link between CC and the increased potential for climatic disasters to occur and has suggested ways in which the evolution of the DART in the face of this challenge can be supported at the strategic, operational, and tactical levels. The historical analysis of the CAF's expeditionary disaster assistance operations revealed the prevalence of extreme weather events, such as hurricanes. Evidence from the IPCC and the IFRC has also shown that windstorms and floods *have been*, and are expected to *continue to be*, the most dominant cause of climatic disasters, especially in the Asia-Pacific region. A review of CONPLAN RENAISSANCE reinforced that the DART's operational framework and the HOTF model should be sustained. The flexibility and modularity of this operational concept will support the potential increase in operational tempo, as well as the severity of climatic disasters. The review of the DART's role as part of a comprehensive approach also revealed the potential to expand beyond the Response phase and into training and mentorship functions within the Preparation and Recovery phases of the disaster management spectrum. Finally, several recommendations, from the tactical to the strategic level, addressed areas that support the DART's evolution, and opened up the CC debate beyond linkages to natural disasters and into security threats. To conclude, CC presents both opportunities and challenges for the CAF, now and into the future. As a starting point, the CAF's response to CC and the increased risk of climatic disasters should involve the continued evolution of the DART as it matures in order for it to remain operationally ready and effective.

CMJ

## NOTES

1. Department of National Defence, *Humanitarian Operations and Disaster Relief Operations*, Vol. B-GJ-005-307/FP-040 (Ottawa: DND Canada, 2005), pp. 1-4.
2. UNFCCC has been ratified by 196 states and the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) is comprised researchers from 195 member countries. Consequently, these entities have been responsible for raising extensive awareness about the issue of climate change among world leaders.
3. United Nations, *Adoption of The Paris Agreement*, 12 December 2015, at http://newsroom.unfccc.int/paris-agreement/.
4. Humanitarian Operation is defined as an international military operation conducted where the prime task is purely to assist agencies of the humanitarian enterprise in the delivery of humanitarian assistance. CAF doctrine describes the term Humanitarian Operation (HO) with respect to an expeditionary context for the provision of humanitarian assistance following a disaster. Normally, these missions are launched in response to Rapid Onset Disasters and are conducted in a permissive environment. They may be conducted in other environments, but the parameters for CAF involvement will be jointly defined between the Government of Canada (Global Affairs Canada) and DND. Department of National Defence, *Humanitarian Operations and Disaster Relief Operations*, Vol. B-GJ-005-307/FP-040 (Ottawa: DND, 2005), pp. 1-4.
5. The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) is comprised of a network of scientists from around the world, and was established in 1988 by the United Nations (UN) through the World Meteorological Organization (WMO). The IPCC has published numerous scientific and technical assessments, with the latest being the *Fifth Assessment Report* (AR5). For more information, go to: http://www.ipcc.ch/index.htm.
6. ReliefWeb, *Glossary of Humanitarian Terms* (Geneva: World Health Organization, 2008), p. 16.
7. United States. *Quadrennial Defense Review Report*. (Washington: Secretary of Defense, 2014), at http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf, pp. VI.
8. National Aeronautics and Space Administration (NOAA), "NASA, NOAA Find 2014 Warmest Year in Modern Record," last accessed 3 February 2015 at http://www.nasa.gov/press/2015/january/nasa-determines-2014-warmest-year-in-modern-record/.
9. National Aeronautics and Space Administration (NOAA), "NASA, NOAA Analyses Reveal Record-Shattering Global Warm Temperatures in 2015, at http://www.nasa.gov/press-release/nasa-noaa-analyses-reveal-record-shattering-global-warm-temperatures-in-2015.
10. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), "Is Sea Level Rising?" last accessed 8 February 2015, at http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/en/faq-5-1.html.
11. Significant climate anomalies related to climate change that occurred in 2015 are neatly summarized graphically by the NOAA, at https://www.ncdc.noaa.gov/sotc/service/global/extremes/201513.gif.
12. Maarten van Aalst, "The Impacts of Climate Change on the Risk of Natural Disasters," *Disasters* 30, No. 1 (2006), p. 12.
13. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. (Geneva: IPCC, 2014), p. 54, at http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full.pdf.
14. Disaster Risk Reduction (DRR) cross-cuts a variety of government sectors (public safety, natural resources, defence, and transport) from the federal down to the municipal level. Internationally, the UNFCCC and the UNIDR have encouraged many countries to adopt DRR as part of their strategies to cope with climate change impacts. Despite the emergence of plans and policies to reduce disaster risks, the implementation of practices and processes is expected to take time and requires significant capacity building, especially in less developed countries.
15. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), *World Disasters Report: Focus on Culture and Risk* (Lyon, France: Imprimerie Chirat, 2014), p. 220.
16. Environmental Protection Agency, "Climate Change Indicators in the United States: Tropical Cyclone Activity," at http://epa.gov/climatechange/science/indicators/weather-climate/cyclones.html.
17. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Summary for Policy Makers in Climate Change 2013 the Physical Science Basis* (UK: Cambridge University Press, 2013), p. 5.
18. Maarten van Aalst, "The Impacts of Climate Change on the Risk of Natural Disasters," in *Disasters* 30, No. 1 (2006), p. 10.
19. Author's analysis through the compilation of statistics from IFRC 2005 and 2014 World Disaster Reports: (a) International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. *World Disasters Report: Focus on Information on Disasters*. (Geneva: IFRC, 2005), Annex 1, Table 5; and (b) International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. *World Disasters Report: Focus on Culture and Risk*. (Lyon, France: Imprimeric Chirat, 2014) Annex 1, Table 5.
20. Debarati Guha-Sapir *et al.*, *Annual Disaster Statistical Review 2013*,(Brussels: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 2014, pp 15-17.
21. Department of National Defence, *CJOC CONPLAN 20855/14 RENAISSANCE* (Ottawa: CJOC, 2014), Annex B.
22. Author's compilation from Table 1 to this article.
23. Author's compilation from Table 1 to this article.
24. Damon Coppola, Introduction to International Disaster Management, 2nd edition, (Boston: Butterworth-Heinemann, 2011), p. 305.
25. Jeffrey Bumgartner, Emergency Management (Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 2008), p. 28.
26. CONPLAN RENAISSANCE is the CAF's operational contingency plan to conduct HO worldwide in response to a major international disaster. The CONPLAN was first issued in 2010 following lessons learned from Op *Hestia* and revised in 2014 as CJOC CONPLAN 20855/14 RENAISSANCE.
27. Department of National Defence, CJOC CONPLAN 20855/14 RENAISSANCE (Ottawa: CJOC, 2014), Annex A.
28. The Oslo Guidelines serve to influence how foreign military assets are used in response to an international disaster, and are relevant to CAF and the DART whenever conducting DA operations. Oslo Guidelines maintain that military assets should not been seen to take-over control of the situation, nor fully assume the roles that other government agencies and NGOs are equipped to fulfil. The principle of last resort states that military contribution should, "...be unique in capability and availability," and stress the preference towards indirect assistance. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Oslo Guidelines (Geneva: UN, 2008), p. 8.
29. Author summary from: Sharon Wiharta *et al.*, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response* (Stockholm: SIPRI, 2008), pp.15-17.
30. *Ibid.*, pp. xiii - xiv.
31. United States. *Quadrennial Defense Review Report*. (Washington: Secretary of Defense, 2014), p. 8, at http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf.
32. United Kingdom. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*, London: HM Government, 2015, at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf.

A Canadian *Leopard* C1 on exercise at Fort Bliss, Texas, during a sighting adjustment.

# "From a Beetle to a Porsche:" The Purchase of the *Leopard* C1 Tank for the Canadian Army

by Frank Maas

**Frank Maas** *completed his Ph.D in War and Society at Wilfrid Laurier University in 2014. His research focused upon armoured vehicle procurement and the policy debates over Canadian ground forces in Europe in the 1960s and 1970s, especially Prime Minister Pierre Trudeau's defence policy. He is working on a revision of his dissertation for publication with the University of British Columbia Press, and has also started working on a history of the production of the* Piranha *Light Armoured Vehicle in Canada, which is a major component of the Canadian, American, and Saudi Arabian armies. He currently teaches at Fanshawe College in London, Ontario.*

## Introduction

The history of Canadian defence procurement has been filled with delays, crises, and scandals, and the impression is of a byzantine system wracked by meddling. The bulk of the analysis on procurement has been critical, exemplified by Aaron Plamondon's examination of the failed *Sea King* replacement in his 2010 *The Politics of Procurement*, but there has been some examination of successes, such as the post-Second World War Canadian aircraft industry in Randall Wakelam's 2012 *Cold War Fighters*. This article will add to the modest number of success stories with an examination of the purchase of the *Leopard* C1 in 1976. The speed of the program compared to most projects was breathtaking – Cabinet directed the army to purchase new tanks in November 1975, approved a deal in May 1976, and the government signed a contract in October 1976. By 1979, the army received 128 modern tanks, on time and under budget. The major reason for the success was that the program enjoyed full political support, however reluctant – every soldier, bureaucrat, and member of Cabinet knew they were a priority.

The second reason was the fiscal and political constraints imposed on the purchase. The contractor, Krauss-Maffei (KM), the German Army (*Heer*), and Department of National Defence (DND) were all cooperative, but above all, the team responsible for purchasing the vehicle knew they needed to field a limited number of tanks quickly and at a reasonable cost, and so they bought a vehicle which was in production and in service, and with a minimum of alterations. This did not mean they bought an unsatisfactory vehicle or the cheapest option, and the *Leopard* C1, as it came to be called, was an excellent tank at the time.

The procurement of the tanks was quick and smooth, but the defence policy debate over purchasing them was quite the opposite. After a lengthy review of foreign and defence policy in 1968 and 1969, the Trudeau government announced plans to reduce 4 Canadian Mechanized Brigade Group in Europe by half and replace its *Centurion* tanks with a lighter vehicle, likely the British reconnaissance vehicle, the *Scorpion*. This angered Canada's North Atlantic Treaty Organization (NATO) allies, but they could not convince Trudeau to reverse course, and the plan was confirmed in the 1971 defence white paper, *Defence in the 70s*. The following year, the government announced plans to develop trade links with Western Europe and Japan, the "Third Option," to reduce dependency upon the United States. Attempts to foster a contractual link with the European Economic Community began in 1973,[1] and it quickly became apparent that the Europeans were resentful of the reduction of the brigade in 1969, and pressed Canada to beef up its defences in Europe. An intensive review of Canada's armed forces, the Defence Structure Review, began in 1974, and NATO allies, particularly West German Chancellor Helmut Schmidt, prevailed upon Canada's diplomats, soldiers, and Trudeau himself to reverse the 1969 decision and keep tanks in Europe. The suggestion was that if Canada wanted trade with Europe, it would have to help defend Europe. The army in the person of Chief of the Defence Staff (CDS) General Jacques Dextraze also pressed Trudeau to buy new tanks. After a series of discussions with Helmut Schmidt over the spring and summer of 1975, a reluctant Trudeau finally agreed to a limited purchase of tanks to equip Canada's troops in Europe and provide a training cadre at home, and the government announced this decision in November 1975. It was begrudging support, but everyone in government and bureaucracy knew that the tanks were a priority.

"General Dextraze had started work early on a replacement or modernization of Canada's venerable *Centurions*, but would have to work fast because the tanks were twenty-five years old and difficult to keep in service."

General Dextraze had started work early on a replacement or modernization of Canada's venerable *Centurions*, but would have to work fast because the tanks were twenty-five years old and difficult to keep in service. Although the Dutch had rebuilt two dozen *Centurions* in 1974, they still imposed a heavy maintenance burden and broke down frequently. In June 1975, the army submitted a report to Dextraze on the options for new tanks. The prototypes of the West German *Leopard* 2 and the American M1 *Abrams* promised to be impressive vehicles with the latest technological advances, but unfortunately, they would not be in service for several years, and would be very expensive. Canada would likely only start receiving tanks in the mid-1980s after the Germans and Americans had equipped their armies, and the *Centurion* would not last that long without another costly rebuild. The army would need a tank in-service, and it discounted the formidable British *Chieftain* because it was too slow, and like the *Centurion*, difficult to maintain. The three major contenders were a modernized *Centurion* with a new engine, transmission, improved suspension, and fire control system for the main gun, the German Leopard 1, and the American *M60A1*. The army ranked the *Leopard* 1 as the most effective tank, but it was also the most costly. 113 modernized *Leopards* would likely cost $146 million, while 113 *M60A1s* would cost $94.1 million, and 113 *Centurions* only $58 million. The Chief of Land Operations at National Defence Headquarters (NDHQ) in Ottawa, Major-General G. G. Brown, recommended the *Centurion* upgrade because it was the cheapest, and that they should be modernized immediately before the tanks were totally worn out.[2] Dextraze passed this memo on to Trudeau's foreign policy advisor Ivan Head, and emphasized that although the hulls were over twenty-five years old, a modernized *Centurion* was still a first-class tank.[3]

DND/CFJIC photo CFCA-7-101-10

A Canadian *Centurion* tank on exercise in West Germany.

Christian Charisius/Reuters Image ID: RTR1QZP7

A *Leopard* 2A6 of the German armed forces *Bundeswehr* during a demonstration at Exercise Area Munster, 20 June 2007.

Image ID: E54C2J1 © Colin C. Hills/Alamy Stock Photo

A British *Chieftain* Mk 10.

Captain Viet Nguyen/ DVIDS Photo ID 1941356

An M60A1 tank of the Royal Jordanian Armed Forces.

This assessment disquieted Canada's Department of External Affairs. In late-August 1975, Gordon Riddell, from the External Affairs' Bureau of Defence and Arms Control Affairs, expressed his concern with respect to the army's preference for a *Centurion* retrofit to Under-Secretary of State for External Affairs, H. B. Robinson. Riddell stated that Major-General Ramsey Withers thought a retrofitted *Centurion* was qualitatively superior to the *M60* or the *Leopard*, and would also be much cheaper. Riddell's biggest concern was that NATO allies would scoff at a rebuilt *Centurion*, and Canada would squander any benefits from the decision to keep tanks, especially with the ongoing negotiations for a trade link with Europe. He suggested that Robinson discuss the matter with Dextraze, and take care to emphasize that he was only addressing the *foreign policy*, not the *military* implications of the purchase. Riddell also suggested that Robinson should gently approach the issue of whether the retrofitted *Centurion* was really superior, or if Dextraze had decided that it was the most palatable option for Cabinet Ministers and the other services.[5]

Robinson duly met with Dextraze for a lunch meeting, and reported that the general's mind was still open with respect to the tank. His first choice was the *Leopard* 2, but it would not be in production for at least three years. Dextraze's next choice was for a *Centurion* retrofit, and he said that this would give Canada a tank superior to the *Leopard* 1 or *M60*, and would be much cheaper. Robinson raised the possibility of a rental of *Leopard* tanks, but Dextraze said that this was "lacking in dignity and self-respect for Canada," although he would accept it if there were no alternatives. The *final* option was to carry on with the *Centurion* for another four or five years and wait for another decision.[5]

This discussion might have prompted Dextraze to explore other options, because a few weeks later, he sent some high-ranking soldiers and bureaucrats to Germany to discuss the acquisition of the *Leopard*. They received general cost information, as well as notice that it would be twenty-two months before the Canadians could receive their own vehicles, but the Germans could loan thirty to thirty-five tanks as an interim measure.[6] Dextraze also recalled that he persuaded the head of the German armed forces to arrange a meeting between himself and the German defence minister, Georg Leber, asking him for about a hundred new tanks. Dextraze stated he "…got him [Leber] to agree by stressing that PET [Trudeau] was usually in disagreement with everything, but that he had agreed to a new tank."[7]

The army did not want to wait for new tanks, and the Department of National Defence allocated funds for the replacement or modernization of 128 new tanks on 27 November 1975.[8] This number would equip Canada's troops in Europe with roughly ninety tanks, and the remainder would be used for training at home. Some in the army began talking about buying 156 tanks, and Dextraze was infuriated, fearing that the higher number would ruin his credibility with Prime Minister Trudeau and his staff. The Chief of the Defence Staff brought in senior members of the requirements staff and the armoured corps, lined them up in a conference room, and shouted that they were embarrassing him as he had already passed the number of 128 to his political masters. He then picked up a heavy ash tray and threw it at the wall (the ash tray did not break), and then asked each officer whether the number was 128 or 156. Each officer said 128.[9]

Private Matthew Callahan/US DoD Photo ID: 2001583221

An M1A1 *Abrams* tank drives down a dirt road on Camp Lejeune, North Carolina, 21 July 2016.

The army formed a Project Management Office to look at the possibilities for a *Centurion* modernization, long-term lease of tanks, or a new purchase in December 1975. The key figures in the purchase were the Project Manager, Lieutenant-Colonel Dave Hampson, and his civilian partner, Robert Bradshaw, at the Department of Supply and Services, the purchasing arm of the federal government in the 1970s. The Project Director in charge of combat requirements was Major Ken Black, assisted by Major Jim Gervais, tasked to the project in 1977. The Deputy Project Manager as well as the Project Engineer was Major Mac Campbell, replaced by Major Gerry Koeller in 1978. Major Larry Brownrigg managed and tracked expenditures.[10] Their work was reviewed by a Steering Committee, and the most important oversight was from the Senior Review Board, composed of high-ranking officers and bureaucrats from the Departments of National Defence and Supply and Services.[11]

Dextraze, Hampson, Bradshaw and Jim Fox, a colonel and senior planner for the army, met on 2 December 1975 to discuss the plans. Dextraze asked if Fox could live with a rebuilt *Centurion*, to which Fox answered, "yes." The general then said that a new tank might be a possibility, and that he wanted the options on his desk by 20 December. The team put a roll of paper around their room, and charted out when the various tanks would be available, and the support and logistics required for each option. Like earlier reports in 1975, they ruled out the M1, *Leopard* 2, and *Chieftain*, leaving the modernized *Centurion*, *Leopard* 1, and the *M60*.

They studied the costs and benefits of a *Centurion* retrofit, which would involve replacing the entire power pack (cooling system, engine, suspension, and drivetrain) with newer and more reliable models. A modernized *Centurion* would indeed be serviceable, and its mobility and reliability would be greatly improved, but the team concluded that this option, although cheaper in the short-term, was undesirable. In the team's terms, it would be a "bastard" tank that no one else would be using in Europe, and the Canadians would pay a premium for spare parts for a small fleet.

Ultimately, the team preferred the *Leopard* 1. It was relatively light for a Main Battle Tank, forty-seven tons to the *Centurion*'s fifty-six, and it had less armour, but it was fast and reliable, and armed with the same 105 mm gun as the *Centurion*. It was newer than the *M60*, and the Germans had already mentioned that they could loan the Canadians some tanks, and KM could produce vehicles for the Canadian army, likely in 1978. The team concluded that the best option was to rent tanks from the German Army for two years to finally retire the *Centurions*, and field their own *Leopard* 1s in 1978. Spare parts and support from allies would be plentiful because there were thousands of these in service with Germany and other countries.[12] It was also in production. The Australian army had tested the *M60* against the *Leopard* 1 in 1972 and 1973, and decided to purchase 101 *Leopards*, which were in production from 1976 to 1978. The Canadian plan was to buy the Australian variant with only minor alterations to avoid significant re-tooling or developmental charges.[13] National Defence's highest committee approved the program on 5 April 1976, and the next stop was Cabinet.[14]

Cabinet met to discuss the tank purchase just a few weeks later, on 20 May 1976. The memo that the ministers read compared the modernization of the *Centurion* to a purchase of new *Leopard* 1s. The British company Vickers submitted a proposal to retrofit *Centurions*, but had never rebuilt them in quantity, so there were many unknowns associated with the project. Vickers estimated that it could deliver refurbished *Centurions* starting in April 1980 and finish the program by January 1982, but this would necessitate a rebuild to squeeze a few more years out of Canada's existing tanks. The army's estimate for the overhaul of 128 *Centurions* was $65 million, close to the estimate of $60 million of 113 *Centurions* from the summer of 1975, but the total project costs had risen to roughly $150 million. The major increases were a contingency fund of more than $20 million, logistics support of roughly $25 million, and a $16 million rebuild of *Centurions* to keep them running until the overhauled tanks came into service in 1980. Vickers also promised $10 million worth of Industrial Regional Benefits, a contractual obligation to buy Canadian products to offset the costs of the purchase.

"The British company Vickers submitted a proposal to retrofit *Centurions*, but had never built them in quantity, so there were many unknowns associated with the project."

DND-CFJIC photo IL72-75

A *Centurion* tank stands sentry during the early morning fog.

CWM 19900240-010/Beaverbrook Collection of War Art, Canadian War Museum

A *Leopard* C1 on exercise.

The memo argued that the *Leopard* was a much more attractive alternative which met Canada's need at a reasonable cost, and it would be easier to field and maintain. It was also more expensive – 128 *Leopards* would cost around $160 million. New tanks could start arriving in January 1978, and the order completed by April 1979. KM, with a good reputation for fulfilling offset obligations, could offer Industrial Regional Benefits worth 30 to 50 percent of the value of the contract. Allies would likely be happy with either option, but a *Leopard* would obviously help German-Canadian relations, and it was less risky than the Centurion modernization. The paper concluded that the government should buy 128 *Leopard* 1s, and negotiate to dispose of the *Centurion* fleet through KM.[15]

Cabinet was prepared to accept this recommendation, and there was a minimum of discussion on the matter. The foreign minister, Allan MacEachen, sent a message from Europe that he was being criticized by NATO allies for the recent cancellation of a major Canadian procurement program for a long range patrol aircraft, and wanted to deflect this with a firm statement on Canada's plans for new tanks for its forces in Central Europe. Most ministers were sympathetic, but did not want

Library and Archives Canada, © DoC /photo e011166217/MIKAN 4849053

During Exercise *Certain Sentinel* in early-1979, a Canadian *Leopard* in a village in western Bavaria.

to prejudice negotiations with KM. Trudeau was adamant that the "…final decision on procurement of the Leopard be subject to the successful conclusion of iron-clad undertakings on the part of the suppliers, particularly with respect to offsets [Industrial Regional Benefits]." Cabinet agreed that the military could purchase 128 *Leopards* and loan thirty-five tanks as an interim measure, and sent word to MacEachen that he could announce this decision to NATO allies.[16]

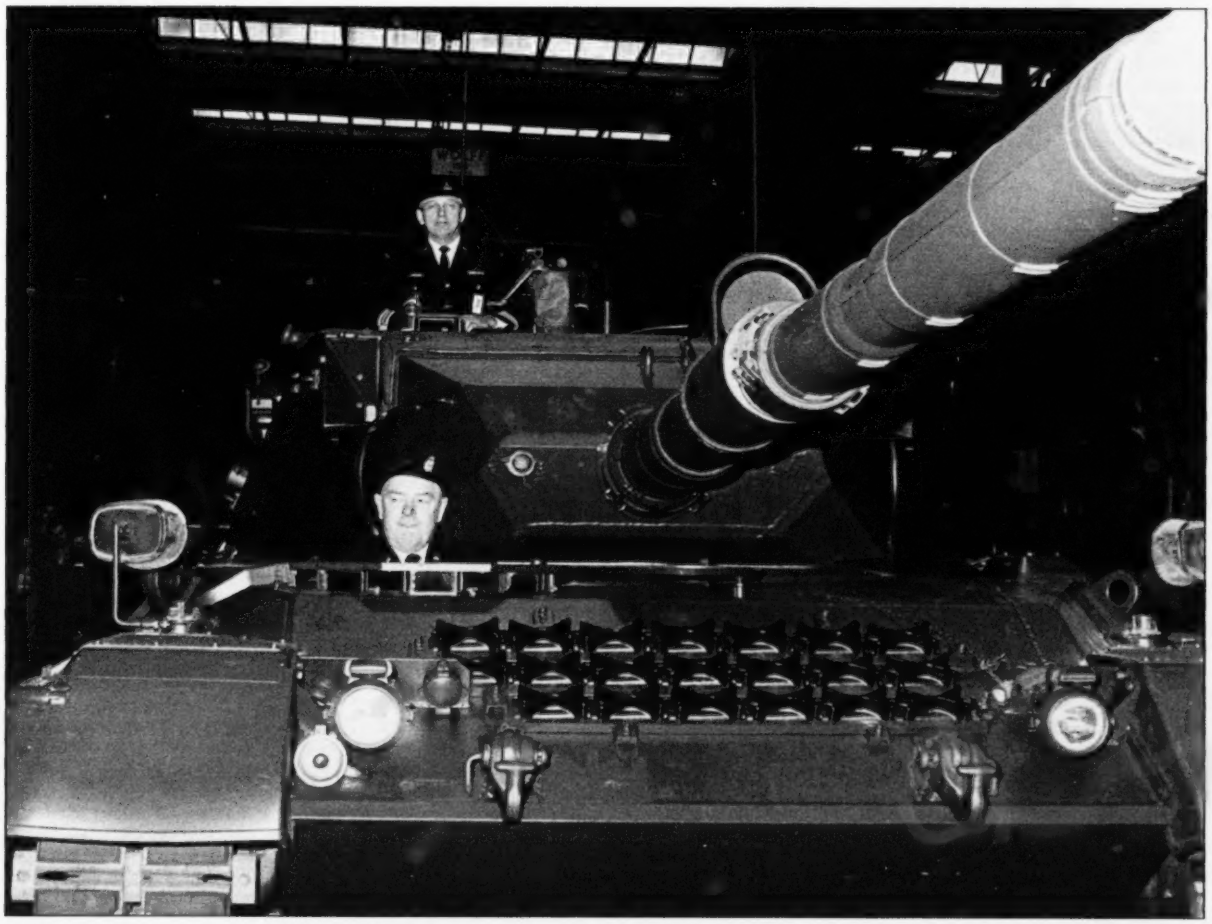
National Defence wanted to finalize the deal by late-September, and guarantee that it could squeeze its order in before KM geared up to produce *Leopard* 2s for the German Army.[17] The negotiations took place at KM's main plant during the summer shutdown, and every report on the negotiation from multiple government offices noted that it went smoothly, and that there was a cordial relationship between the Canadians and the Germans. In a report, Hampson commented: "They [KM] negotiated as very tough and knowledgeable businessmen, but once an agreement was reached the firms were dedicated to achieving [sic] their contract obligations."[18] Deputy Project Manager Mac Campbell stated that there was real trust between the Canadians and Germans as they negotiated during KM's summer shutdown, and there were no significant problems. The Canadians were impressed by the company's professionalism and their intimate knowledge of the vehicle, and could talk directly to the firm's design and engineering staff.[19] The negotiations were completed by 6 August 1976,[20] and the contract was signed on 12 October 1976.[21]

The first German rental tanks, *Leopard* 1A2s, started arriving in late-1976, and the full complement of thirty-five had arrived by April 1977.[22] The Germans scrounged for tanks to equip the Canadians, even taking some from a training range in Wales, and in all supplied thirty-two gun tanks, two recovery tanks, and one bridgelayer. The total cost of the rental of thirty-five tanks for roughly two years was $2.7 million, a bargain price that basically covered the cost of inspecting and repairing the tanks after the Canadians had returned them.[23] When the 1A2s started arriving, Clive Milner, Commanding Officer of Canada's armoured regiment in Europe, the Royal Canadian Dragoons (RCDs), recalled that he asked Technical Services in Ottawa to translate the *Leopard* manuals. They responded that it would take two years. The army obviously could not wait this long, so the RCDs sent some officers to the German Armoured School in Münster in October 1976 to develop training materials and an instructor cadre for the rest of the unit. An officer named Harry Mohr was instrumental in helping the regiment adapt to the Leopards.[24] His parents were Sudeten Germans who had immigrated with him in 1956 when he was eleven, so Mohr could speak German, and he and some other soldiers literally cut and pasted from the German manuals as they developed materials to train Canadian troops, and developed adaptation courses in gunnery, driving and maintenance, communications, and also a course for crew commanders.[25] The Canadians ran these courses in January 1977, and the training was rushed, but it worked, and the brigade was operational with the rental *Leopards* in mid-1977.

Library and Archives Canada, © DND photo e011157048 MIKAN 4728208

End of an era… The last roll past of Canada's *Centurion* tanks, 21 June 1977.

In the rental agreement, there was a usage limit of 1450 kilometres imposed for gun tanks for the first year, and 1200 for subsequent years, and these were well in excess of the *Centurion*'s capabilities.[26] The turret and crew compartment of the *Leopard* was smaller than the *Centurion*, but it was almost twice as fast.[27] The *Centurion* retained its edge in armour, but this had made the tank so heavy that it could not cross some bridges, and its tracks would rip up the asphalt on roads. Milner also noted that the brigade's tactics changed, and that the infantry in armoured personnel carriers did not have to wait for the slow *Centurions* to catch up. He stated that the transition was "like going from a Beetle to a Porsche."[28] The *Leopard* was also much easier to maintain. An engine change on the *Centurion* could take up to forty-eight hours, but Terry Seeley noted that a good crew could change an engine on a *Leopard* in fourteen minutes.[29] This might have been a



CWM 19790111-001/Canadian War Museum/MCG photos

The first Canadian *Leopard* C1 tank being driven off the production line in Germany by Lieutenant-Colonel Dave Hampson, 29 June 1978. Major D. Henderson stands in the background.

CWM 19790111-006/Canadian War Museum/MCG photos

The first Canadian *Leopard* C1 tank outside at the handover ceremony, 29 June 1978. Left to right, Major D. Henderson, Major Terry Seeley, and then-Lieutenant-Colonel Clive Milner of the Royal Canadian Dragoons, and then-Brigadier-General Jim Fox.

record, the reliability and ease of maintenance of the *Leopard* were dramatic improvements over the *Centurion*.[30] The *Leopard* engine also used diesel fuel, not gas like the *Centurion*, so it was easier to get fuel from German or American stocks.[31]

The first batch of *Leopard* C1s rolled off KM's lines in July 1978, and arrived at Gagetown in August 1978, where they replaced Canada's last *Centurions* still being used for training.[32] The school sent driving and maintenance instructors to the RCDs in Germany, and some gunnery instructors went to a NATO armour school in Belgium.[33] There were some wrinkles, and the manuals needed to be completely rewritten. The driving and maintenance manual took eight months to produce, and had to be written into "Canadianese," and the French manual was also difficult. They did this work in-house at the school.[34] In the interim, they relied upon manuals developed during the rental period and Australian manuals,[35] but they were still not completed by the time the Project Management Office for the *Leopard* closed in 1981.[36] However, this was a

small problem in the grand scheme of the purchase, and once the crews and instructors had adapted to the tank, things ran smoothly. The tanks at Gagetown were run nearly twenty-four hours a day upon arrival, and there was fear of wearing them out.[37]

The Canadians in Europe received their first C1s in late-1978, and returned the rentals, four a time, as the new tanks came in. The two-year rental of the *Leopard* 1A2s was good training and preparation for the arrival of the C1s, and the army put the new tanks through their paces with two major exercises in late-1979.[38] The introduction was smooth, and unlike some other pieces of equipment, the *Leopard* 1s were fully operational upon delivery.[39] The major differences between the rental 1A2s and the C1s were a larger turret with spaced armour, and the Belgian SABCA fire control system with a laser range-finder. The SABCA was the most advanced system in service on *Leopard* tanks, and it was accurate and quick.[40] It had seven sensors which accounted for wind speed or temperature and automatically adjusted the gun,[41] but it suffered from some teething problems. In one instance, the system did not account for the heat expansion of the turret during repeated firing, and at long distances, rounds would miss just long of their targets.[42] On sunny days in the summer, the top of the gun barrel would droop slightly because of the heat, and rounds would miss just below the target.[43] These unanticipated problems were common to all nations which used the SABCA system,[44] and after some consultation with the manufacturer, they were resolved.

"The Canadians in Europe received their first C1s in late-1978, and returned the rentals, four at a time, as the new tanks came in."

Despite these problems, the arrival of the *Leopard* was a morale booster. Its major advantages over the *Centurion* were its speed and reliability, and an army report from 1982 noted: "The mechanical performance of the fleet to date has been good and is an outstanding improvement over the *Centurion*."[45] Colonel Hampson noted that personnel worked overtime to make the introduction a success, and maintenance, logistics, and training personnel had a hard time keeping up with demand. Overall, eighty-seven *Leopards* were in Europe to equip a full regiment of tanks with war stocks, thirty-one went to Canadian Forces Base Gagetown for training, and the remainder were distributed across Canada at other schools and facilities.[46]

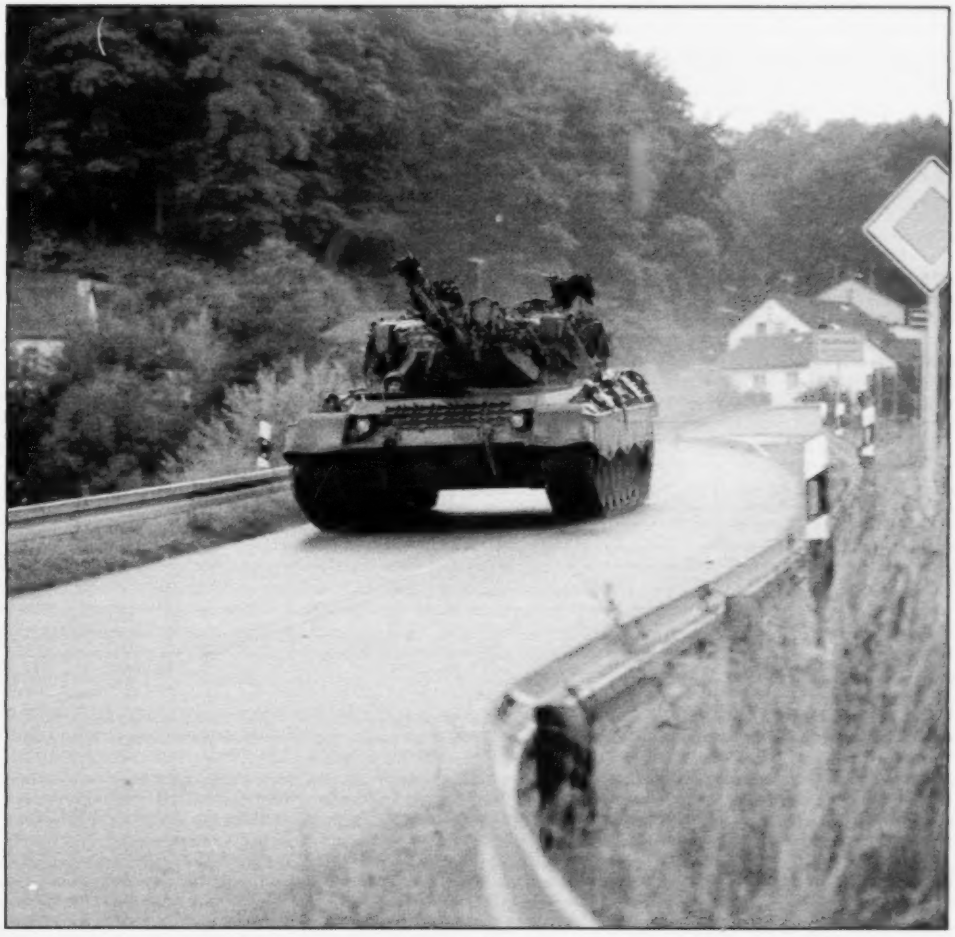
The Germans had also established what was called the "*Leopard Club*," an organization for the exchange of information on training, logistics, operational use, and improvements by nations that operated the tank. Three major sub-groups of the *Leopard Club* – Combat Improvement, Training, and Logistics – would meet twice a year at meetings coordinated by the Germans.[47] Canada joined the *Leopard Club* in early 1977,[48] and these meetings produced reams of technical data. This kind of detailed discussion allowed the army to quickly resolve many problems and adopt the best practices from other countries, and the army saw the *Leopard Club* as being very beneficial.[49]

The *Leopard Club* also facilitated the supply of spare parts and repairs for the *Leopard* fleet. Each year, member nations would submit their requests for spare parts and rebuilt assemblies to the German Ministry of Defence, and the Germans would make spare parts available for pick-up at their supply depots. The Canadians in Europe picked up their spare parts at a German army depot at Herbolzheim, eight miles from the major base at Lahr. Canada joined this arrangement in 1977, and the only wrinkle was that the Canadians needed longer lead times for spare parts for the *Leopard* fleet in Canada, which would take time to arrive by sea.[50]

The final feature of the purchase was offsets, or Industrial Regional Benefits. Trudeau had emphasized this in Cabinet, and the procurement of the *Leopard* C1 was the first major Canadian procurement program to require foreign contractors to spend a proportion of the contract's value in Canada. Despite KM's hesitation, the Canadians secured contractual obligations for KM to spend 40 percent of the contract's value in Canada within ten years, and best efforts to get to 60 percent. The criteria were entirely quantitative, and there were no requirements for licence production of parts or assemblies in Canada or technology transfers. Only manufactured products counted as offsets, although some semi-processed materials were acceptable. The value of the offset was determined by the Canadian content of the product, whether it was labour, raw materials or transportation. KM negotiated the provision that any purchases by its holdings or associated companies would count against the offset targets, as long as there was some proof that it occurred because of the efforts of the contractor.[51] The costs for administering the offset program amounted to roughly $1.3 million, which were folded into the price of each vehicle.[52]

In the summer of 1976, representatives from KM's sub-contractors visited Canada to canvas possible Canadian companies for offsets, and returned in December. They showed interest in electronics, as well as fine castings and wood products, but none of these purchases was likely to be directly related to the production of the *Leopard*. By January 1978, KM had $19 million worth of orders in Canada, of which $10 million had been backed up by formal contracts, and this represented 28 percent of the commitment.[53] By November 1979, it had met 40.5 percent of the total offset commitment,[54] and four years after the contract was signed, KM had reached 54 percent of their obligation for offsets in the ten year period.[55] Most of the money went to Ontario and Quebec for manufactured components. Therefore, in May 1980, the Department of Industry, Trade, and Commerce sponsored a trip for sixteen representatives from twelve German firms to show off Canadian companies from the Maritimes and the West. By 1982, KM was close to the requirement, and had spent 32 percent of the entire contract value in Canada.[56]

Although the Canadians received a new tank on time and under budget, there was some criticism that Canada was getting an old tank. It was true that Canada got some of the last Leopard 1s to be produced, and the generation of tanks fielded by allies in the early-1980s, the M1 *Abrams*, *Leopard* 2, and the *Challenger*, were significantly better than the *Leopard* 1. The Soviets also improved their armoured forces, and factories in the Urals continued to churn out new and improved tanks. In the Standing Committee on External Affairs and National Defence, critics continually pressed military officers and the Minister of National Defence (MND), James Richardson, then his successor Barney Danson, as to why Canada had purchased the *Leopard* when allies were on the cusp of introducing new tanks with larger guns.[57] In December 1975, Andrew Brewin, defence critic for the



Library and Archives Canada. © GoC/photo a011165285/MIKAN 4868495

A *Leopard* C1 tank of the Royal Canadian Dragoons during Exercise *Fallex 84* in Bavaria during annual NATO fall manoeuvres.

New Democrats, asked Dextraze if it would not be better to refit the *Centurion*, and buy a state-of-the-art tank ten years down the road, rather than buying the *Leopard* 1. The general responded with some home-spun wisdom. He said: "My father used to say, wait for two years and you will get a much better car; when the two years were up he would say, wait another two years because it's going to be even better then."[58] General Dextraze and the army knew that the window of opportunity, both fiscal and political, might not be open for long.

## Conclusions

This imperative set the stage for a successful procurement. Canada's allies demanded a serviceable tank and would not wait ten years for something better, and although the *Centurion* had given a good account of itself, it was finished. The army's initial interest in a rebuilt *Centurion* was warranted, and the Israelis had used them effectively in combat, but it was clear after closer inspection that standardization with allies would greatly simplify supply, and the project team's choice of KM's *Leopard* was effective. The company had produced thousands of these tanks since 1965 for various customers, and Canada effectively bought "off-the-shelf." There were few major alterations to the vehicle, and consequently little technical risk with the project, and very little cost fluctuation – the army's estimate for the tanks was $110,099,500.00, and the actual cost was $114,010,700.00.[59]

The Germans were also accommodating at all levels of government, industry, and military. They did their best to ensure that the purchase moved along quickly, and did not take advantage of the Canadians, despite being the sole source. The government and army helped the Canadians with the bargain price for rental tanks, and ensured that the Canadians were trained, and had enough spare parts and maintenance knowledge to keep the tanks running. The maintenance of NATO's vitality was a priority for the Germans, and it is no surprise that they helped the Canadians after Chancellor Helmut Schmidt made it a priority in discussions with Prime Minister Trudeau.

The fundamental reason for the success of the purchase, however, was its clear and unambiguous political support. In many analyses of procurement, there is the criticism that politics, whether in the form of favouritism with contractors, or arbitrary decisions made without regard for professional military advice, makes acquisitions more costly and endangers soldiers in the field. This was not the case with the *Leopard*, where politics was not a *liability*, but an *asset*. Trudeau did not want to buy the tank, but he had been convinced that they were necessary to facilitate Canada's broader foreign policy objectives, so there was no doubt that the army would get tanks, and get them quickly. Although General Dextraze carved out a place for the *Leopard* 1 in the defence budget, he could do little without the prime minister's approval. No project, however necessary or well-managed, can prevail against a sceptical Cabinet or prime minister who do not see the political utility of major projects. The *Leopard* C1 had this support, however begrudging, and when combined with the wise choice of a proven, in-service vehicle and accommodating contractor, it proved to be one of the more successful procurements of the Cold War.

CMJ

## NOTES

1. J. L. Granatstein and Robert Bothwell, *Pirouette*, (Toronto: University of Toronto Press, 1990), pp. 164-165.
2. Major-General G. G. Brown, "Comparative Tank Data," 9 June 1975, Note: attached in a memo sent by General Jacques Dextraze to Ivan Head, 17 June 1975, File 8, MG26 O19, Volume 139, LAC.
3. General Jacques Dextraze to Ivan Head, 17 June 1975, "Comparative Tank Data," File 8, MG26 O19, Volume 139, LAC.
4. G. G. Riddell, "Retrofitting of Tanks for Canadian Mechanized Brigade Group in Europe," 27 August 1975, File 27-1-1-3, Part 6, RG25, Volume 10277, LAC.
5. G. G. Riddell, "PDM's Lunch with the CDS," 29 August 1975, File 27-1-1-3, Part 6, RG25, Volume 10277, LAC.
6. Charles J. Gauthier, "Chapter VII: Important Equipment Acquisitions During the 1970-1990 Period," 50, File 56, 92-228, Series 3, DHH.
7. J.A. Dextraze, interview by J. L. Granatstein, 12 April 1988, 3, File 141, Box 9, I#0316, Accession 1989-036, York University Archives.
8. R. J. Baxter, "Minutes of PCB Meeting 26/75," November 27, 1975, File 1150-100/P15, Part 1, Ottawa, RG24, Accession 1997-98/625, Box 1, LAC.
9. Mac Campbell, telephone interview with author, 6 December 2013, confirmed in e-mail message, 18 January 2014 (hereafter referred to as Mac Campbell).
10. G. J. Koeller, "Leopard Project Post-Project Report, April 1981, Executive Summary," April 1981, pp. 3-4, File 8344-006, Part 2-PA, Records of the Treasury Board Secretariat, RG55, Accession 2002-00077-8, Box 22, LAC. (hereafter referred to as Koeller, "Leopard Project Post-Project Report.")
11. W. E. Grant to T. Charland, "Report on Leopard Tank Offset Negotiations with Krauss-Maffei AG, Munich, July 27 – August 6, 1976," 10 August 1976, Records of the Department of Supply and Services, RG98, Volume 390, File ERO-6500-36, LAC.
12. Larry Brownrigg, interview with author, 12 August 2013.
13. Koeller, "Leopard Project Post-Project Report," p. 12.
14. Brigadier-General J. G. Mumford, Minutes of the 196th Meeting of the Defence Management Committee, 5 April 1976, File 2, 79-560, Box 5, DHH.
15. James Richardson, "The Tank Replacement Program," 28 April 1976, Cabinet Document 224-76, RG2-B-2, Volume 6503, LAC.
16. Cabinet of the Government of Canada, "The Tank Replacement Program," Privy Council Office, 20 May 1976, Accessed 3 February 2012, Cabinet Conclusions Database.
17. Koeller, "Leopard Project Post-Project Report," p. 10.
18. *Ibid.*, p. 24.
19. Mac Campbell.
20. W. E. Grant to T. Charland, "Report on Leopard Tank Offset Negotiations with Krauss-Maffei AG, Munich, July 27 – August 6, 1976," 10 August 1976, RG98, Volume 390, File ERO-6500-36, LAC.
21. From Bonn to Department of Supply and Services, "Krauss-Maffei Contract," October 13, 1976, RG98, Volume 390, File ERO-6500-36, LAC.
22. Koeller, "Leopard Project Post-Project Report," Annex C.
23. "Agreement Between the Federal Minister of Defence of the Federal Republic of Germany and the Minister of National Defence of Canada Regarding the Loan of Leopard Battle Tanks, Recovery and Bridgelayer Tanks, Logistic Support, and the Training of Personnel," (hereafter referred to as "Agreement") signed October 14, 1976, File 48, 2007-9, Box 2, DHH.

DND photo AR2011-0034-001/Corporal Tina Gillies

**A Canadian *Leopard* 2A6M from the 12e Canadian Armoured Regiment conducts a road move on Route *Hyena* (Panjwa'i Road) in the Horn of Panjwa'I, Afghanistan, 5 February 2011.**

24. Clive Milner, telephone interview with the author, 5 August 2013, confirmed in e-mail message, 20 January 2014 (hereafter referred to as Clive Milner).
25. Harry Mohr, interview by J. R. "Digger" MacDougall, October 2004, transcript, Accessed at the Canadian War Museum (hereafter referred to as the CWM).
26. "Agreement," signed 14 October 1976, page 5, File 48, 2007-9, Box 2, DHH.
27. Lieutenant S. B. MacKinnon, "The Troop Leaders Speak Out," in *Armour Bulletin*, October 1977, Armoured Department, Combat Arms School (Gagetown, NB), pp. 10-11. Accessed at Fort Frontenac Library (hereafter referred to as FFL).
28. Clive Milner.
29. Terry Seeley, interview by J.R. "Digger" MacDougall, July 2004, transcript, CWM (hereafter referred to as Terry Seeley).
30. S. B. MacKinnon, "The Troop Leaders Speak Out," in *Armour Bulletin*, October 1977, Armoured Department, Combat Arms School (Gagetown, NB), pp. 10-11. Accessed at FFL.
31. Terry Seeley.
32. Clive Milner, "Message from the Commanding Officer," in *The Springbok* (Lahr, Germany, July 1977), pp. 3-4. Accessed at the CWM.
33. Lieutenant-Colonel G. J. O'Connor, "Centurion to Leopard C1," in *Armour Bulletin*, January 1977, Armoured Department, Combat Arms School (Gagetown, NB), p. 14. Accessed at FFL.
34. Bill Coupland, e-mail message to author, 20 January 2014 (hereafter referred to as Bill Coupland).
35. Koeller, "Leopard Project Post-Project Report," p. 22.
36. Gerry Koeller, interview with author, 17 June 2014 (hereafter referred to as Gerry Koeller).
37. Bill Coupland.
38. Jim Fox, telephone interview with the author, 12 August 2013, confirmed in e-mail message to author, 29 January 2014.
39. Gerry Koeller.
40. Jim Gervais, telephone interview with the author, 23 June 2014.
41. M. J. Pacey, "The SABCA – Tank Fire Control System" in *The Springbok*, (Lahr, Germany, January 1977), p. 24. Accessed at the CWM.
42. John Marteinson and Michael McNorgan, *The Royal Canadian Armoured Corps: An Illustrated History* (Toronto: Published by The Canadian Royal Armoured Corps Association in cooperation with the Canadian War Museum, 2000), p. 387.
43. Darrell Dean, telephone interview with the author, 23 May 2014 (hereafter referred to as Darrell Dean).
44. Walter J. Spielberger, *From Half-Track to Leopard 2*, (Munich: Bernard and Graefe, 1979), pp. 227-228.
45. Koeller, "Leopard Project Post-Project Report," Annex M, p. 12.
46. *Ibid.*, p. 25.
47. Major K. R. Black, "Brief on the Leopard Report" attached to "Visit Report," 29 June, 1976, File 1180-120/L8-2, Part 1, RG24, Accession 1997-98/122, Box 244, LAC.
48. Lieutenant-Colonel D. V. Hampson, "Leopard Project Briefing to PCB, 12 Jan 78," attached to "Minutes of PCB Meeting 1/78," 17 January 1978, File 1150-110/P15, Part 1, RG24, Accession 1997-98/625, Box 3, LAC. Hereafter referred to as "Hampson, Leopard Briefing 1978."
49. Lieutenant-Colonel D. V. Hampson, "Leopard Project Briefing to PCB, 22 Nov 79," attached to "Minutes of PCB Meeting 36/79," 6 December 1979, File 1150-110/P15, Part 3, RG24, Accession 1997-98/625, Box 3, LAC. Hereafter referred to as "Hampson, Leopard Briefing 1979."
50. National Defence to Treasury Board, "Authority to Enter into an Agreement," 10 March 1977, File 1180-120/L8, Part 2, RG24, Accession 1997-98/122, Box 242, LAC.
51. W. E. Grant to T. Charland, "Report on Leopard Tank Offset Negotiations with Krauss-Maffei AG, Munich, July 27 – August 6, 1976," 10 August 1976, RG98, Volume 390, File ERO-6500-36, LAC.
52. A. W. Allan to J. M. Desroches, "Leopard Tank Procurement, Draft Provisions for Industrial Offsets," 27 August 1976, File ERO-6500-36, RG98, Volume 390, LAC.
53. Hampson, Leopard Briefing 1978.
54. Hampson, Leopard Briefing 1979.
55. Koeller, "Leopard Project Post-Project Report," p. 18.
56. Koeller, "Leopard Project Post-Project Report," p. 12.
57. See the testimony on 13 May 1976, 29 November 1976, 1 December 1976, 17 May 1977, 2007-11, Boxes 6 and 7, DHH.
58. Standing Committee on External Affairs and National Defence, 1 December 1975, File 7, 2007-11, Box 6, DHH.
59. Koeller, "Leopard Project Post-Project Report," p. 17.

AK-47 assault rifle.

# Guns, Funds and Power: Defence Spending, Regime Type and the Implications for Canada

by Joshua Horlings

Second Lieutenant Joshua Horlings *graduated from the Royal Military College of Canada in Kingston, Ontario, in May 2016 with a BA (Honours) in Military and Strategic Studies. He is currently completing his armoured phase training at CFB Gagetown in New Brunswick.*

## Introduction

An AK-47 assault rifle can be purchased for between $10-$300, depending upon where you are in the world. As a result of its relative cheapness and extreme durability, there are an estimated 75-100 million AK-47s worldwide—enough for one-in-every-60 of the world's population.[1] Assuming the entire world military expenditure for 2014 was spent on $300 AK-47s, it would be enough to purchase around 6 billion rifles—one for nearly every person on the globe. With global military expenditures rising yearly, the governments of the world are not only purchasing AK-47s but also tanks, fixed wing aircraft, attack helicopters, submarines, aircraft carriers and a plethora of other weapons platforms. Nearly every country has increased its military spending since 1990, including democracies—and that includes Canada. Democracies consistently spend huge amounts on defence while actually devoting only a small percentage of their GDP to defence. Autocracies on the other hand, devote larger percentages of their GDP to defence, while generally spending small amounts overall. This difference in spending habits between regime types prompts the question: does regime type determine the nature of a state's defence spending?

Since autocracies require a large military to maintain control and to deter uprisings, it has already been established that they often spend more as a percentage of GDP on defence.[2] However, if autocracies spend such a large percentage of their GDP on defence, why is it that they still spend so little overall? This leads to the first part of my hypothesis that autocracies will have a lower GDP growth rate and will spend a higher percentage of their GDP on defence than democracies. The rationale behind this hypothesis is that autocracies will have more of a focus on the military as a control measure, and less of a focus upon economic growth through trade or international cooperation.

Democracies, on the other hand, gain more from spending on social services and building trade, rather than spending on defence. This is because democratic regimes maintain power by keeping citizens happy through economic growth, and cannot resort to violent repression.[3] Therefore, the second part of my hypothesis is that democracies will spend less as a percentage of their GDP, but more overall on defence. The rationale behind this is that since democracies focus upon economic growth, their economies are capable of huge output. Given this, my hypothesis is that autocratic regimes will spend a higher percentage of their GDP on defence than democratic regimes, but democratic regimes will have higher GDP growth than autocratic regimes, and higher overall spending.

## Background

The initial question I had before writing this article was, why do democracies spend so much of defence, if democracies are supposed to be peaceful? However, by researching more into the democratic peace theory, I found that my understanding of that theory was wrong. Democracies are, in fact, often as violent as autocracies, and have fought many wars—just never with other established democracies.[4] Kant built his argument for democratic peace on three elements, also known as the "Kantian Triangle of Peace." These three elements build the basis for why democracies do not fight other democracies. They are "republican constitutions, 'cosmopolitan law' embodied in free trade and economic interdependence, and international law and organizations."[5] Essentially, democracies do not fight other democracies because there is no longer a distinction between "us" and "them." Instead, the two states

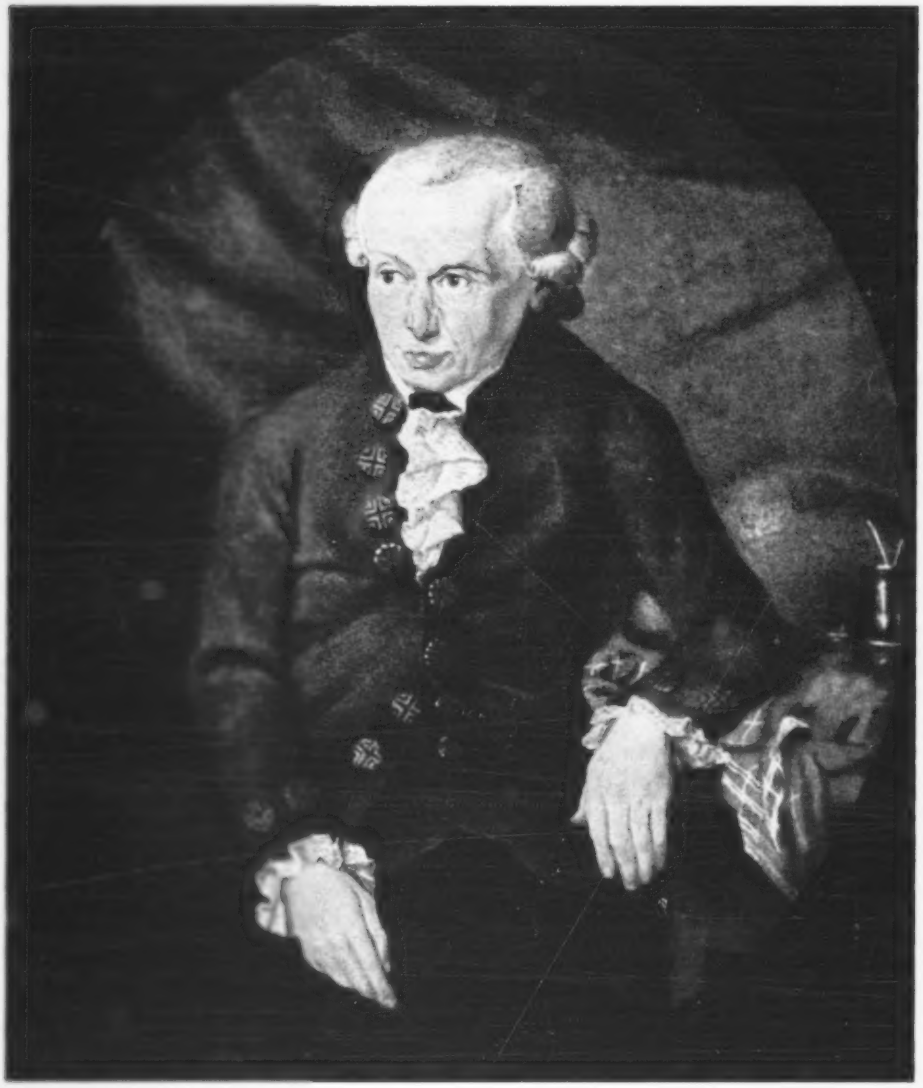
see a far larger *benefit* to economic relations and international co-operation, and a *disadvantage* in going to war. Furthermore, Kant argued that as democracy spread, defence spending would decrease since states would no longer need to fear their neighbors. Assuming that the way in which a government allocates GDP indicates importance, Kant theorized that as democracy spread, states would be less inclined to spend on defence. This is because he believed defence spending would be viewed as less important than social services, health care, and education. Based upon this reasoning, a state that spends a large percentage of GDP on defence would place a large importance on the military. Instead of military strength, a democratic government will pursue economic growth, and thus satisfy the second element of the Kantian triangle of peace through the emphasis on free trade and economic interdependence by democracies. As a byproduct of economic growth, however, democracies can get away with spending only a small percentage of their massive GDP on defence, since a small percentage can translate into billions of dollars. What these factors come down to is essentially a method of staying in power. An autocracy will use military strength to stay in power, whereas a democracy will use economic growth as a way of keeping voters happy and staying in power.

"An autocracy will use military strength to stay in power, whereas a democracy will use economic growth as a way of keeping voters happy and staying in power."

Aside from the democratic peace theory, I could also have examined defence spending in relation to external threat, and in relation to alliances or multilateral security. However the relationship between regime type and defence spending is less prevalent in these theories, and has already been examined by University of Mississippi professor, Jeff Carter and Pennsylvania State University professor, Glenn Palmer. Another option I considered was the use of case studies related to a few specific states. However, I believe using a large dataset and looking for statistical relationships will provide a clearer answer to my hypothesis. Seeing as the democratic peace theory is being considered "…perhaps the most influential domestic level framework in analyzing world politics, and the theories of how societies divide the world into 'us' and 'them,'"[6] I concluded that it would be the best theory for analyzing if regime type determines the nature of a state's defence spending.

The democratic peace theory is perhaps one of the most controversial and heavily researched theories in politics. Dating back to 1795, it was initially proposed by the German philosopher Immanuel Kant, who theorized that democracies are less likely to go to war than any other regime type.[7] In major revisions by American international relations scholars Michael Doyle and Spencer Weart, the theory has changed and now proposes that

A CF-18 *Hornet* escorts a CC-177 *Globemaster III* carrying Canadian Armed Forces members returning from the last mission in Afghanistan to the Ottawa International Airport, 18 March 2014.



Immanuel Kant, the German Prussian philosopher, circa 1791 (G. Döbler).

democracies will fight a different regime type quite willingly, but will almost never wage war on another democracy.[8] Many other studies have been conducted on the credibility of the theory, including those by prominent political scientists, such as Stuart Bremer and Robert Ivie.[9] Rather than focus upon the democratic peace theory as a whole, I will focus more upon the literature pertaining to regime type and defence spending.

Research regarding the relationships between regime type and military spending has only really become a topic of interest over the past two or three decades. Perhaps this is due to the new understanding of the democratic peace theory, or as an effort to explain post-Cold War military spending trends. Regardless, the literature with respect to the determinants of defence spending and regime type is substantial. Studies into regime type and defence spending have found, for the most part, that Kant's theory holds water. Democracies do, in fact, devote fewer resources to their militaries than autocracies. However, it is unclear if regime type is the strongest factor in determining this relationship.[10] William Nordhaus, John Oneal, and Bruce Russett, a trio of American political scientists who have published a number of articles together on the Democratic Peace Theory, explore this question of causation in a study. Their study found that external security threats have a far larger implication on defence spending than does regime type.[11] Other American political scientists have also examined the topic, including Carter and Palmer, who studied the role of external security threats in order to find patterns of defence spending among different regime types based on times of war and peace. This study focused more upon the economics of mobilization, regime type, and interstate war; finding that non-democratic regimes are more equipped to mobilize for war than democratic regimes. This perhaps indicates that autocratic regimes place a higher importance on the ability to use their military, and thus are willing to invest more.[12] In terms of a comparison between regime types and percentage of GDP spent on defence, a study by a British academic, Jennifer Brauner, found that democracies do, in fact, spend less than autocracies as a percentage of GDP and that there was a causal relationship between regime type and military spending. The data examined in this study, however, did not go beyond the year 2000, and unlike my article, did not look to find a relationship with GDP growth. Brauner also mentions in her literature review that her study is the first that she is aware of to examine the causational relationship between regime type and defence spending as a percentage of GDP.[13]

In terms of literature regarding regime type and GDP growth, there is also a substantial body of work. Unlike literature regarding regime type and defence spending however, the studies in this area are far less conclusive. A 1993 study by the respected and award winning political scientist, Adam Przeworski, determined that "…we do not know whether democracy fosters or hinders economic growth. All we can offer at this moment are some educated guesses."[14] Similarly a 224-page study by Taiwanese political scientist

Dr. Chin-en Wu on the topic found that regime type did encourage certain economic behaviors and that overall, democracies tended to be more prosperous. However, results were far from conclusive.[15] In a comprehensive 529-page study on regime type and economic growth, the highly published Norwegian academic, Carl Knutsen, essentially concluded there are far too many factors at play and that there are too many outliers to draw any conclusions regarding regime type and economic growth.[16] On the other hand, a study by prominent Bonn University professor, Erich Weede, found democratic regimes may have a detrimental effect on economic growth.[17] There is currently a study underway at Stanford University investigating the relationship. However, the website description admits the difficulty in finding substantial results as, "…for every high-growth authoritarian regime like China there are authoritarian economic disasters like Zimbabwe."[18]

Other studies of note include a study by University of Macedonia professor, Nikolaos Dritsakis, which looked to determine if there was a relationship between defence spending and economic growth, using the examples of Greece and Turkey. The study hypothesized that high defence spending would indicate good economic growth. However, it found no relationship between the two variables.[19] This study varied from my own in that it used a more economically-focused view, and only examined two states, with no consideration of regime type. Another study referenced herein is a study by the prominent American political scientist, Ethan Kapstein, which examined the relationship between economics and security studies and built a case for a stronger emphasis upon economics within the field of security studies.[20]

Through this literature review, it is clear that my study fits within a very contemporary and changing field of research, with most prominent sources being written over the last ten-to-twenty years. It is clear, through examination of the existing literature, that regime type and defence spending have an established causal relationship. However, the relationship between regime type and GDP growth lacks conclusions. In terms of how I am connecting the three variables, I was unable to find any literature, thus giving me the opportunity to possibly extend this field of study.

## Discussion

In my analysis, I used data from 131 countries for the year 2013. The data I used covered five variables: regime type, percentage of GDP spent on defence, total government spending on defence, percentage of total government expenditure spent on defence, and GDP growth. I tested all the data in pairs in order to determine if there was any correlation. I then used the Pearson Product Moment Correlation Coefficient Table to analyze the results. By doing this, I was able to determine whether any correlation relationship I found was significant, and if so, to what degree it was significant. I chose the method of statistical analysis since it gives not only an indication if a relationship exists, but also how strong the relationship is. As well, since my topic is rooted in statistics, it made the most sense out of all the quantitative methods. The inherent difficulty in any relationship is differentiating correlation and causation. In this article, I will only be looking for correlation, and will be discussing any given relationship without searching for causation.

The data I used for regime type was taken from Freedom House's *Freedom in the World* country ratings.[21] The data is measured in two categories on a scale from one to seven. The two categories are Political Rights and Civil Liberties, and together, the two categories are combined to rank states as Free, Partially Free, and Not Free. For my research, I used only the raw data for political rights. I chose to only use the one set of data, since the two categories reflected essentially the same scores, and correlating with both Political Rights and Civil Liberties would have been redundant. I used the Freedom House's data since the seven point scale provided a simple data set, yet still included enough variation for distinct score differences to exist between regimes. The scale ranked the most free states with a score of one and the least free states with a score of seven. Through these scores, I determined which states could be considered *democratic* or *autocratic*.

DND photo HS2016-A160-003 Master Corporal Sebastien Alain

HMCS *Fredericton* performs a *Passex* with the Bulgarian frigate BGS *Reshitelni* (F13) and the Romanian frigate ROS *Regina Maria* during a patrol in the Black Sea as part of Operation Reassurance, 5 April 2016.

The data for percentage GDP spent on defence, total defence spending and percentage of government expenditure dedicated to defence was all taken from the Stockholm International Peace Research Institute's (SIPRI) data set regarding armaments, disarmaments, and security.[22] As mentioned earlier, the variable of percentage GDP spent on defence is important, because it indicates the degree of necessity placed by a regime upon the military. The variable of total defence spending indicates a state's *military capacity*, and a state's *economic capability for output*. I also included the variable for percentage of a government's budget dedicated to defence as a second piece of data, indicating the necessity placed upon the military by a regime. The difficulty in researching the topic of defence spending is that data is sometimes unavailable or unreliable for many states. As a result, a number of states had to be removed from the data that I used, since no defence spending data was given, most of these states being autocratic regimes. As well, some of the data included was either created through SIPRI estimates, or highly uncertain. These data scores are indicated in blue and red respectively on the data table. In order to analyze the data further, I also conducted all the correlations in two different sets; one with the USA included and the other without. I chose to do this since the USA represents a huge outlier in overall defence spending, as it spends as much on defence as the next nine states in succession.

The fifth variable is GDP growth, and it was retrieved from a dataset provided by the World Bank.[23] The importance of GDP growth indicates whether or not a state is growing economically, and by how much it is growing. The reason I chose this variable was based on my hypothesis that democracies will have larger economic growth than autocracies and that democracies will use this large growth as a method to stay in power. The reason I chose GDP growth rather than overall GDP was because I believe GDP growth gives a better view of a state's economic health. GDP growth indicates that citizens' standard of living is increasing and that citizens are employed, meaning, in accordance with my hypothesis, that they were satisfied with the government in power. For example, a state such as Greece that has experienced negative GDP growth over the past few years, has also experienced huge political turmoil. The dataset from the World Bank was fairly comprehensive. However, it lacked data for a few states that had to be removed from the dataset as well.

Figures 1 and 2 show the correlation data found through a series of data correlations. The data used in Figure 1 included the USA where as Figure 2 did not do so. Between Figure 1 and 2, there are a number of differences. However, they are less dramatic than I expected. Due to the overall similarity between the two sets of results, I used the data from Figure 1 in constructing any graphs, since it includes the complete data set. I will, however, discuss Figure 2 later in the article.

The results reflected in Figure 3 show a strong relationship that supports the conclusions made by the Brauner study that autocracies do, in fact, spend a higher percentage of their GDP on defence. This finding, therefore, was not a surprise, and it provided support for the first part of my hypothesis that autocracies will spend a higher percentage of their GDP on defence than do democracies. There are a number of interesting outliers in these results, including Israel and the USA, that rank highest among the Level 1

| | Regime Type | % GDP on Defence | Total Defence Spending | % Govt Spending on Defence | GDP Growth |
|---|---|---|---|---|---|
| Regime Type | 1.00 | | | | |
| % GDP on Defence | 0.43*** | 1.00 | | | |
| Total Defence Spending | -0.07 | 0.17* | 1.00 | | |
| % Govt Spending on Defence | 0.49*** | 0.89*** | 0.13 | 1.00 | |
| GDP Growth | 0.38*** | 0.03 | -0.07 | 0.17* | 1.00 |

***p<0.01 **p<0.05 *p<0.10

Figure 1 – Statistical Analysis Results for Regime Type, Percentage of GDP Spent on Defence, Total Defence Spending, Percentage of Total Government Spending and GDP growth. (Dataset *includes* USA)

| | Regime Type | % GDP on Defence | Total Defence Spending | % Govt Spending on Defence | GDP Growth |
|---|---|---|---|---|---|
| Regime Type | 1.00 | | | | |
| % GDP on Defence | 0.45*** | 1.00 | | | |
| Total Defence Spending | -0.06 | 0.20** | 1.00 | | |
| % Govt Spending on Defence | 0.50*** | 0.89*** | 0.17* | 1.00 | |
| GDP Growth | 0.38*** | -0.04 | -0.06 | 0.18** | 1.00 |

***p<0.01 **p<0.05 *p<0.10

Figure 2 – Statistical Analysis for Regime Type, Percentage of GDP Spent on Defence, Total Defence Spending, Percentage of Total Government Spending and GDP Growth (Dataset *without* USA)

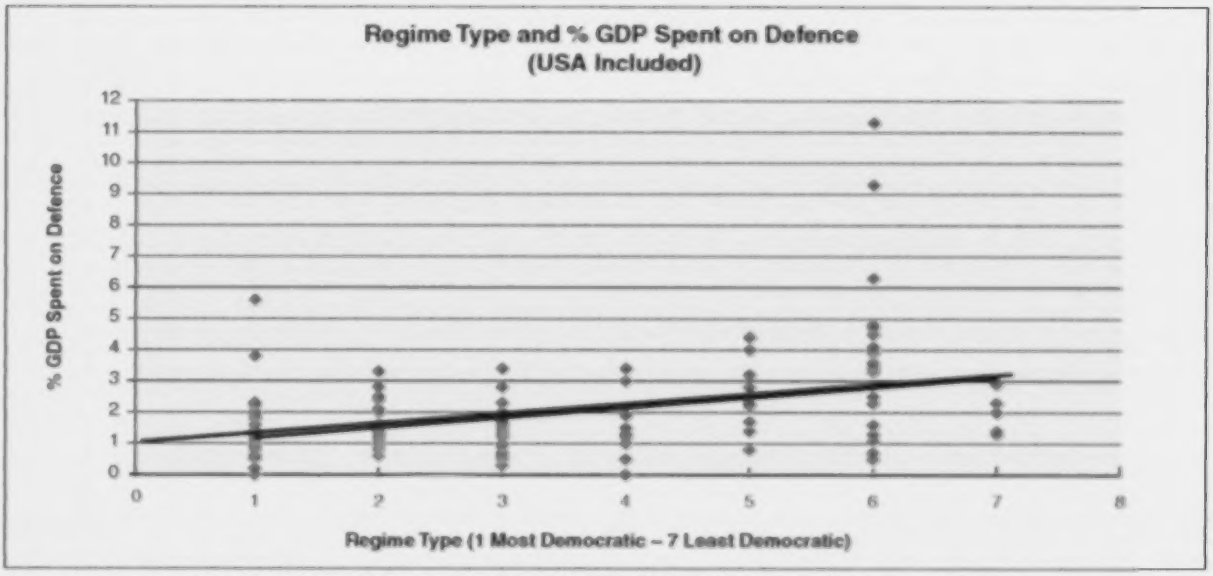



Figure 3 – Regime Type and Percentage of GDP Spent on Defence

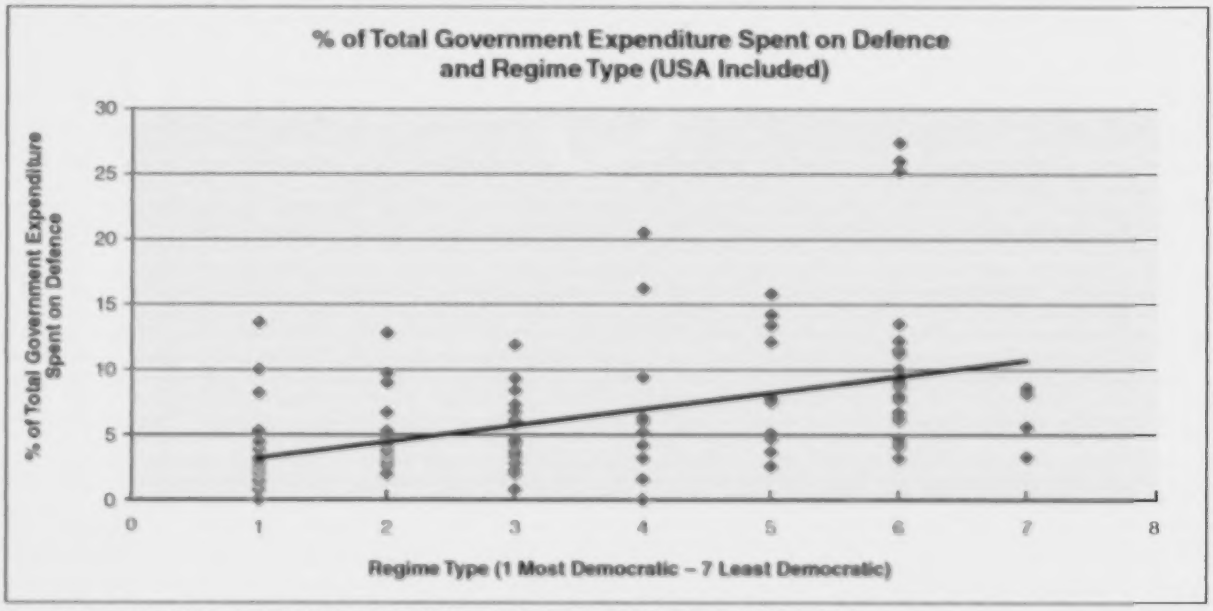



Figure 4 – Percentage of Government Expenditure Spent on Defence and Regime Type

regimes. Oman, Saudi Arabia, and Afghanistan were also outliers with ranks of first, second, and third respectively among the Level 6 regimes. Although not unexpected as outliers, the degree by which these states outrank their counterparts is interesting. Interestingly, there are also no outstanding Level 7 regimes.

As expected in Figure 4, the variable for percentage of total government expenditure spent on defence and regime type reflected the same findings as percentage GDP spent on defence and regime type. However in this relationship, there were far more outliers and a slightly stronger correlation. As in Figure 3, states such as Israel, Oman, Afghanistan, and Saudi Arabia can be easily identified as the highest spenders in their respective categories. However, this relationship brought out other states not significant in Figure 3. This included prominent Level 4 regimes, such as Singapore at 20.5%, and Pakistan at 16.2%. Also prominent in the Level 5 category were Armenia at 15.8%, and Sri Lanka at 14.2%. Another interesting note, as in Figure 3, is the lack of high spending Level 7 regimes…

As expected in Figure 5, the USA was an extreme outlier in overall defence spending, dedicating an astounding $600 billion in the examined year. Other prominent states included China, Russia and Saudi Arabia. Despite the fact that the USA spends more than the next top nine defence spenders combined, no significant correlation was found between regime type and overall defence spending. I found this surprising, since I expected democratic regimes to correlate with higher overall spending. This finding goes against my hypothesis that democratic regimes will be correlated with more spending. Even with the USA removed, no substantial correlation existed connecting regime type and overall spending in any direction.

"Despite the fact that the USA spends more than the next top nine defence spenders combined, no significant correlation was found between regime type and overall defence spending."

As seen in Figure 6, the relationship between regime type and GDP growth did not support my hypothesis. Rather than democracies having the highest GDP growth, many had the lowest. Overall, the data was very widespread, and I was surprised, despite the wide spread, by the strength of the correlation found between autocratic regimes and GDP growth. This finding is the opposite of what I expected. The states with the largest GDP

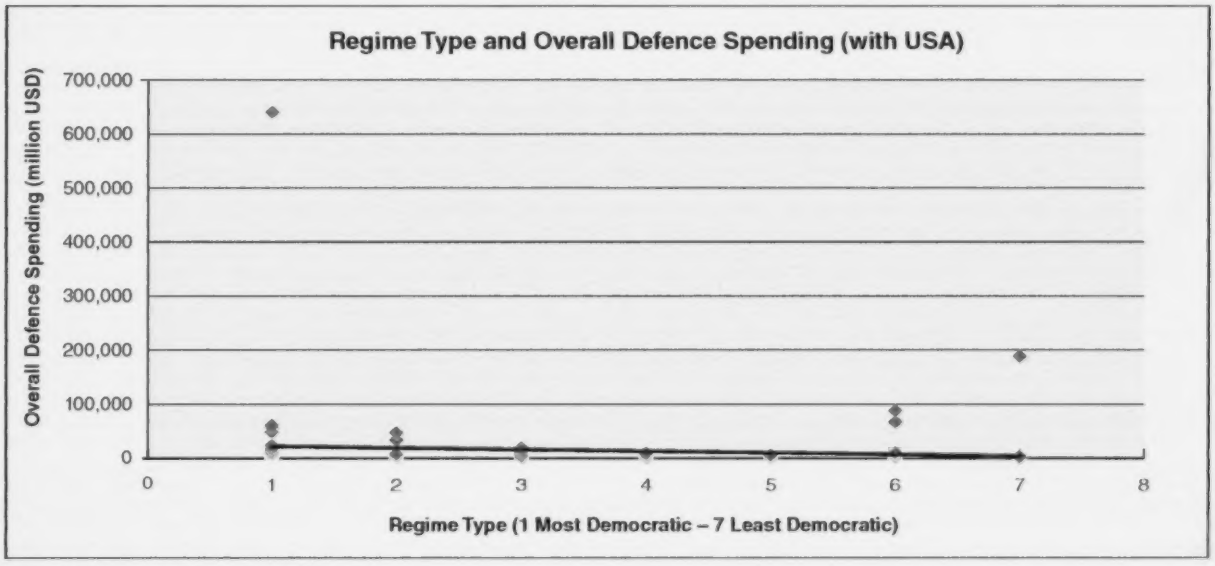



Figure 5 – Regime Type and Overall Spending

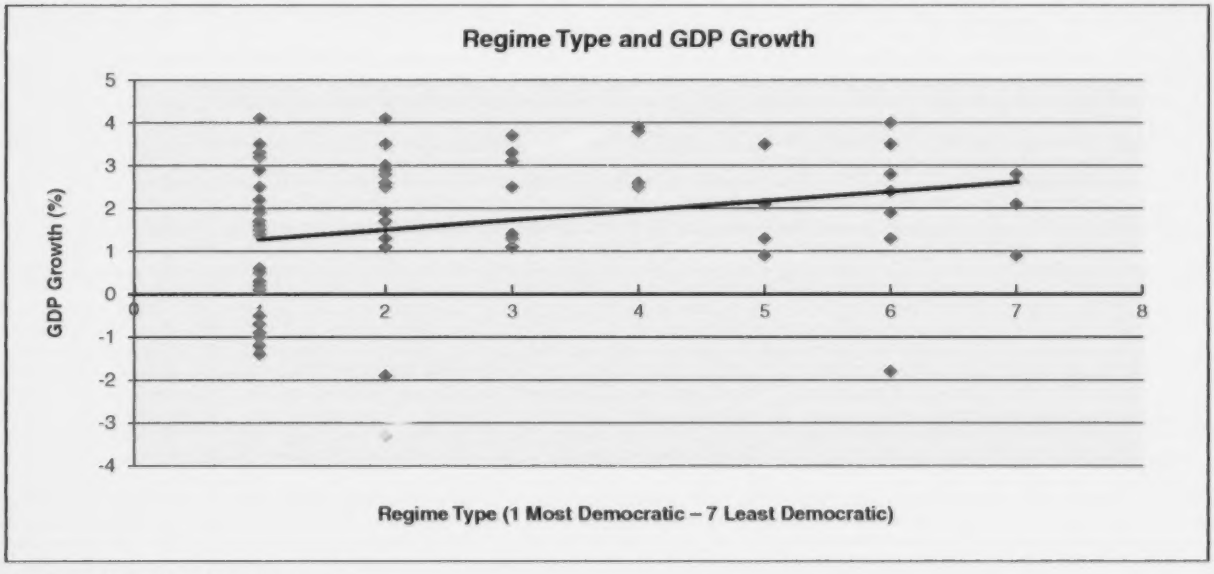



Figure 6 – Regime Type and GDP Growth

growth were Paraguay (Level 2), Liberia (Level 3), Kyrgyzstan (Level 6), and Ethiopia (Level 6), none of which were significant in any other category.

In the clearest results against my hypothesis, Figure 7 shows the lack of any substantial correlation between percentage of GDP spent on defence and GDP growth. If these results had supported my hypothesis, I would have expected to see a clear grouping slanting down from the top left corner to the bottom right. However, these results show no relationship.

Although my research did not support my hypothesis, it did offer some interesting insight into what determines the nature of a state's defence spending. My findings that autocracies spend a higher percentage of their GDP on defence match the findings of Brauner, as well as those of Fordham and Walker, and Yildirim and Sezgin. My research also supported Nordhaus, Oneal, and Russett in the finding that external security threats play a very important role in determining defence spending. Although I did not statistically prove this support, by looking at the highest spenders, an interesting common denominator can be found in an external security threat. For example, states such as Israel, Saudi Arabia, Singapore, South Korea, and Armenia, which all have major external security threats, all placed high in both percentage of GDP spent on defence, and percentage of total government expenditure spent on defence. Similarly, states in the midst of warfare, such as Afghanistan, the USA, Pakistan, and Colombia, all spent a fairly large percentage of their total government expenditure on defence.

My research, however, did not support Fordham and Walker, and Yildirim and Sezgin in the findings that democracies devote fewer resources to defence than other regime types. That said, this discrepancy is due to the fact that both studies used percentage of GDP spent on defence as their measure for resource allocation. I find this problematic, since a country such as Oman can allocate a larger percentage than the USA, but allocate fewer *resources*, due to a huge difference in GDP size. Although autocracies devote a larger percentage of GDP and government expenditure, there was no indication they contributed more overall. The correlation for this data, in fact, proved very low, and was very heavily influenced by 'heavy spenders,' such as the USA and China. Even when I removed the USA and China from the dataset, only a small correlation of -0.10 existed in favor of more democratic regimes spending more overall. This finding surprised me, seeing as the top ten defence spenders account for a huge percentage of total defence spending, and they are all ranked Level 1 or 2 regimes, except China, Russia, and Saudi Arabia.

Another interesting finding was the absence of any prominent Level 7 regimes other than China. As the most autocratic, I assumed these states would have ranked high in percentage of GDP spent on defence and percentage of government expenditure spent on defence. However, they failed to stand out in any way. One possible reason for this is the lack of available data for these states. Seeing as the large majority of states removed from the dataset, due to lack of data, were Level 6 and 7 regimes, my results were undoubtedly affected. Although there were also Level 1 and 2 states with unavailable data, I can only assume that states such as Syria, Sudan, or North Korea will outspend states, such as Mongolia and Iceland.

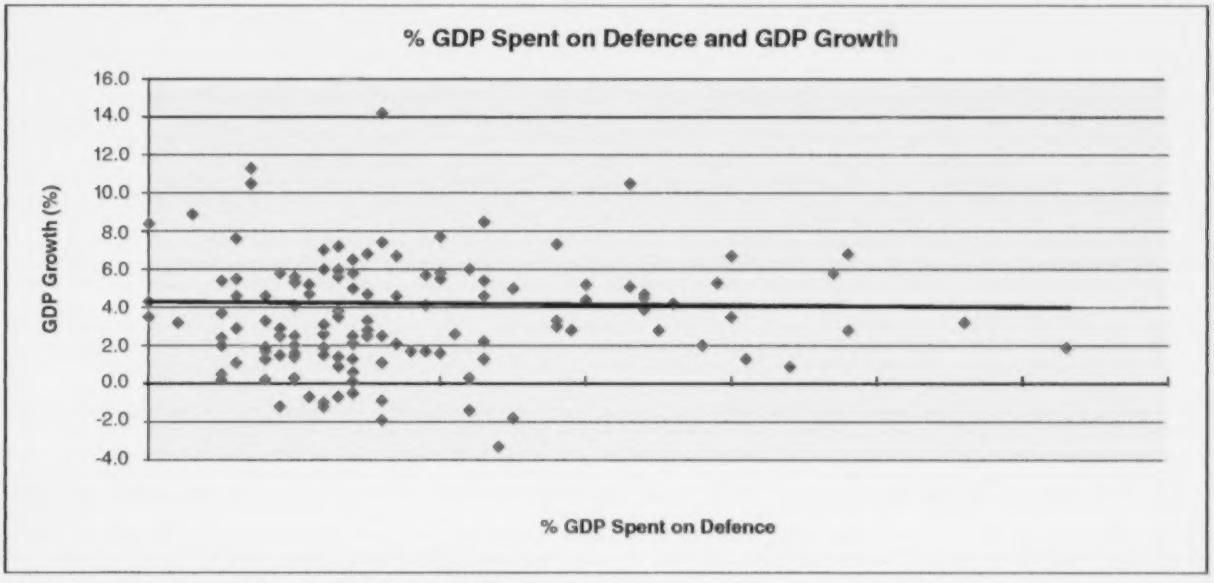



Figure 7 – Percentage of GDP Spent on Defence and GDP Growth

Between the two data sets on percentage of GDP percentage spent on defence and percentage of government expenditure spent on defence, there was a very strong correlation of 0.89. Although similar, I found the data with respect to percentage of government expenditure spent on defence gave a far more varied and insightful display of the data. Percentage of GDP spent on defence is widely accepted as a primary measure for defence spending. However, based upon my results, I would argue that percentage of total government expenditure provides a better analysis and perspective on outliers and on states for which the military is of high importance.

In relation to the minimal impact of the USA on the data, I can only attribute this to the fact that the USA is only outstanding in its overall defence spending since it spends a low 3.8% of its GDP on defence, and an unremarkable 10% of its total government expenditure on defence.

In my hypothesis, I attempted to relate the nature of defence spending with a method for a regime to maintain power. Based upon my findings, I believe there is a relationship between autocracies maintaining power by spending on the military. However it appears as though there is no relationship between democracies, high GDP growth and low percentage of GDP spending on defence. Although many democracies spent only a small percentage of their GDP on defence, these states did not necessarily have high GDP growth. I believe this points to a fundamental error in my choice of variables. Although as mentioned in my methods section, I chose GDP growth as a variable since it better portrays economic health, it proved ineffective in gauging the health of a state as a whole. By using GDP growth, established democratic states such as the USA, France, Germany, and Canada stood no chance in ranking high since with huge existing GDPs, any GDP growth as a percentage is extremely hard to attain. On the other hand, tiny underdeveloped states, such as Liberia, Moldova, and the Democratic People's Republic of Congo could experience huge rises in GDP growth while actually growing very minimally, due to tiny existing GDPs. As a result, some of the most underdeveloped and authoritarian states exemplified large GDP growth since GDP growth is based upon GDP *size*, and not actual *output*. Therefore, it would be interesting to change the variable of GDP growth to total GDP size and make the argument that it is overall GDP size that makes citizens happy and content with government, and not GDP growth. However, as determined by Knutsen, making any kind of connection between regime type and GDP size or growth is extremely difficult, since there are so many factors at play. Furthermore, to make the argument that citizens are content with a government as long as there is a large GDP is extremely naïve, and it fails to take into account the larger scope of study, which is comparative politics.

"Based upon my findings, I believe there is a relationship between autocracies maintaining power by spending on the military."

Through my research, it is clear that the determinants of defence spending rely upon far more than regime type and economic growth. The one clear relationship I found was with respect to autocratic regimes spending a high percentage of their GDP on defence. This is a result that leads to the conclusion that autocracies value their militaries highly in order to repress internal strife and to deter external interference. However, no such clear-cut relationship exists in relation to democratic regime defence spending. Although, as expected, democratic regimes spent less as a percentage of their GDP, there was no relationship between democratic regimes and large overall *spending*, nor between democratic regimes and high GDP *growth*. In fact, autocratic regimes were found to have a fairly strong correlation with GDP growth. However, there are far too many outliers and external factors to deem this relationship anything more than a statistical anomaly. The largest limitation in my data was the lack of defence spending and GDP growth data for all regimes, which undoubtedly affected my results.

There are many directions that research on this topic could go in the future. In specific relation to this research, it would be interesting to replace the variable of *GDP growth* with *GDP size* or *GDP per capita*. It would also be interesting to examine individual states and their unique determinates to defence spending. Oman for example, ranked highest on percentage of GDP spent on defence at 11.3%, and highest in percentage of total government expenditure spent on defence at an astounding 27.4%. Other states, such as Saudi Arabia, Israel, and Singapore, also could provide interesting examples. Further regional analysis in areas such as the Middle East and South-East Asia would also be interesting, since these areas have seen huge spikes in defence spending since the year 2000. Similar to the study done by Dritsakis, the relationship between GDP growth and defence spending could be examined over a longer period of time to determine if defence spending creates economic growth through the military-industrial complex. However a study of such nature would have to take a more economics-based approach, rather than a comparative politics basis.

In terms of defence spending, Canada, unsurprisingly, remains hidden in the larger "pack" of states, including many of our allies, such as Spain and Australia. Overall, Canadian defence spending has been slowly increasing from a low of $14 billion in 1997, to a recent high of $22.9 billion in 2009. However, in percentage of GDP spent on defence, Canada has been consistently decreasing steadily, and is now approximately half of what it was in 1990. The 2013 percentage of GDP allotted to the Canadian military totaled 1.01%, half the NATO recommendation of 2% GDP. The global increases in defence spending combined with this decrease prompts a number of questions as to how Canada will be prepared for the future, and how we will be able to interact with our allies in the future.

DND photo IL08-2015-0006-007Sergeant Marc-Andre Gaudreault

A CH-147F *Chinook* helicopter in the Base Valcartier training area, 20 November 2015.

## Conclusion

Although my hypothesis was not proven to be true, I do not believe it has any implications with respect to the credibility of the Kantian Triangle of Peace. In my results regarding percentage of GDP spent on defence, the Kant's Triangle was supported, since it was clear democracies placed a lower importance on the military in favour of other spending areas. I believe this finding is far more critical to supporting Kant's Triangle than the lack of results in my hypothesis are to discrediting it. As seen through the SIPRI annual report, it is clear that defence spending is rising worldwide. Understanding why and how states spend on defence will increasingly be a crucial field of study as long as this trend continues. Although states may look to buy AK-47s, tanks, and aircraft, perhaps understanding why states feel the need to invest in these items could lead to a better understanding on how to reduce worldwide defence spending. And in doing so, we may be able to avoid a situation in which the 75 million AK-47s in the world become 750 million AK-47s.

"Although states may look to buy AK-47s, tanks, and aircraft, perhaps understanding why states feel the need to invest in these items could lead to a better understanding on how to reduce worldwide defence spending."

CMJ

Oleg Popov/Reuters RTXOA77

A Chechen fighter armed with an AK-47 stands in a street during an artillery and rocket attack in the centre of the Chechen capital.

## NOTES

1. Larry Kahaner, *AK-47: The Weapon That Changed the Face of War*, 1st edition. (Hoboken, NJ: Wiley, John & Sons, 2006).
2. Jennifer Brauner, "Military Spending and Democracy", *Defence and Peace Economics* 26, No. 4 (October 8, 2014), pp 409–423; Benjamin O. Fordham and Thomas C. Walker, "Kantian Liberalism, Regime Type, and Military Resource Allocation: Do Democracies Spend Less?"in *International Studies Quarterly* 49, No. 1 (March 2005), pp. 141–157; Julide Yildirim and Selami Sezgin, "Democracy and Military Expenditure: A Cross-Country Evidence,"in *Transition Studies Review* 12, No. 1 (2005), pp. 93–100.
3. William Nordhaus, John R. Oneal, and Bruce Russett, "The Effects of the International Security Environment on National Military Expenditures: A Multicountry Study," in *International Organization* 66, No. 03 (July 2012), pp. 491–513; Ethan B. Kapstein, "Two Dismal Sciences Are Better Than One—Economics and the Study of National Security: A Review Essay," in *International Security* 27, No. 3 (January 2003), pp. 158–187; Fordham and Walker, pp. 141-157.
4. Spencer R Weart, *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another* (New Haven, CT: Yale University Press, 1998), p. 3.
5. Fordham and Walker, p. 141.
6. Kapstein, p.175.
7. Weart, p. 3.
8. Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics," in *American Political Science Review* 80, No. 04 (December 1986), pp. 1151–1169; Weart, p. 3.
9. S. A. Bremer, "Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War, 1816-1965," in *Journal of Conflict Resolution* 36, No. 2 (June 1, 1992); pp. 309–341; Robert L. Ivie, "Democratizing for Peace," in *Rhetoric & Public Affairs* 4, No. 2 (2001), pp. 309–322.
10. Nordhaus, Oneal and Russett, pp. 491–513; Fordam and Walker, pp. 141-157; Yildirim and Sezgin pp. 93–100.
11. Nordhaus, Oneal and Russett, pp. 491–513.
12. J Carter and G Palmer, "What Goes Up Must Come Unevenly Down: Regime Type, Interstate War, and the Dynamics of Defence Spending," 2008.
13. Brauner, p. 420.
14. Adam Przeworski andFernando Limongi, "Political Regimes and Economic Growth," in *Journal of Economic Development* 7, No 4 (Summer, 1993), p. 64
15. Chin-en Wu, "Regime Types, Structural Factors and Economic Performance," University of Michigan Ph.D dissertation, 2004.
16. Carl Knutsen, "Political Regime Types and Economic Growth," 2006.
17. Eric Weede, "The Impact of Democracy on Economic Growth: Some Evidence from Cross-National Analysis," in *Kyklos: International Review for Social Sciences* 36, No. 1 (February 1993), pp. 21–39.
18. Kathryn Stoner, "Regime Type and Economic Development," accessed 26 March 2015, at http://fsi.stanford.edu/research/regime_type_and_economic_development.
19. N. Dritsakis, "Defence Spending and Economic Growth: An Empirical Investigation for Greece and Turkey," in *Journal of Policy Modeling* 26, No. 2 (February 2004), pp. 249–264.
20. Kapstein, pp. 158–187.
21. Freedom House, "Annual Freedom in the World Country Scores: 1972-2014," 2015, at https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.VipN5BCrR0w
22. Stockholm International Peace Research Institute, "SIPRI's Databases — www.sipri.org," accessed 22 January 2015, at http://www.sipri.org/databases
23. World Bank, "GDP Growth by Year", 2014, at http://data.worldbank.org.

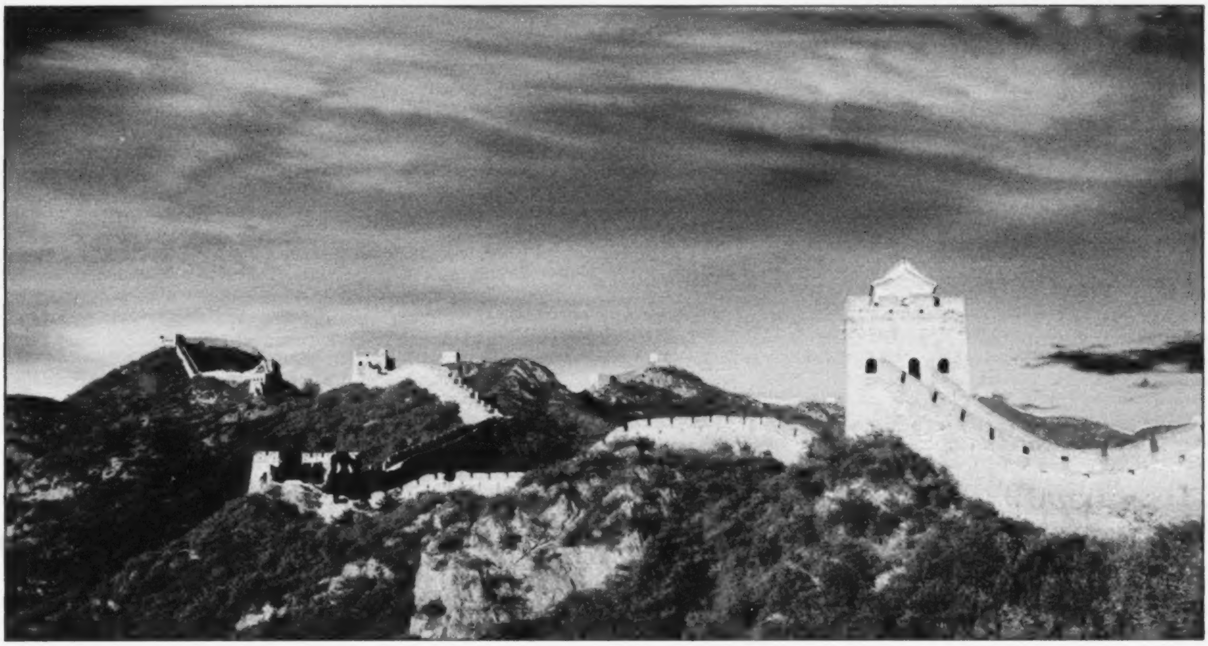


Image ID BCX98W © Best View Stock/Alamy Stock Photo

Panorama of the Great Wall of China.

# China's Re-emergence: Assessing Civilian-Military Relations in the Contemporary Era

by Kurtis Simpson

Kurtis H. Simpson *has been conducting research on China's leadership, Communist Party politics, the People's Liberation Army and foreign policy for over 30 years. After receiving a scholarship to study in Nanjing following the 'Tiananmen Massacre' of 1989, he completed both a Master's Degree and a Ph.D at York University and commenced his professional career as an intelligence analyst at the Privy Council Office in 1997. He subsequently assumed leadership of the Asia Research Section at the Department of National Defence's Chief Defence Intelligence (CDI) organization, and has filled numerous Director's Positions in Transnational Relations, Global Issues, Policy, Programmes, and Personnel. He has published over 100 largely classified assessments, articles, and conference proceedings, and has served as the Head of Delegation abroad for the Canadian government. Dr. Simpson has recently been named a Centre Director with Defence Research and Development Canada.*

## Introduction

China's rising economic, political and military power is the most geopolitically significant development of the post-Cold War period. For some, America's unipolar moment has passed, and the essential debates now focus on the rate and relativity of US hegemonic decline.[1] In tandem with this, the question of can China rise peacefully must be considered?[2] All such external preoccupations rest, however, on assumptions of continued economic growth and internal stability.[3] The tipping point in both positive and negative scenarios alike in China is civilian-military (civ-mil) relations. This single factor is all determining, under-studied, and currently in a period of profound transition.

To date, the literature on civ-mil relations in the People's Republic of China (PRC) is overly reductionist in its scope, simplifying relations between the Chinese Communist Party (CCP) and the People's Liberation Army (PLA) to a single entity, built on dubious assumptions (for example, over-emphasizing the reach and control of the Party) and finally, prone to exaggerating some trends, most notably professionalization of the military, at the expense of others, including divided loyalties, the decentralization of power, and the endless political bargaining that now characterizes the relations between Party, military, and bureaucratic stakeholders.

The purpose of this article is threefold. It will first place civ-mil relations in a historical context, mapping fundamental transitional changes between the revolutionary period (1921-1949), the politicized era (1949-1976), and the modernization years (1976-2014). Second, it will highlight evolving trend lines in CCP-PLA relations, identifying emerging tensions. Third, it will provide a cursory assessment of early signals or indications of future friction points.

akg-images/Universal Images Group/Sovfoto/UIG photo ID: AKG2453049

Surface-to-surface conventional guided missile formation during a military parade in Tiananmen Square, Beijing, China.

akg-images/Pictures from History photo ID: AKG380/8408

Suspected communists being taken for execution by Kuomintang and Green Gang forces during the 'White Terror', Shanghai, 1927. 'White Terror' describes a period of political suppression enacted by the Kuomintang party under the leadership of Chiang Kai-shek. It began in 1927 following the purge of the communist Party of China in Shanghai.

A critical review of civ-mil relations in the People's Republic of China (PRC) makes apparent that the military's political power resources are increasing; a relationship of 'conditional compliance' now exists where the Party is required to negotiate with the PLA on key issues (whether it be funding increases, force development, or foreign policy priorities) for its continued support. As a result, the potential for fractures between the Party and PLA are increasingly possible during crises situations.

Prior to beginning with a historic examination of civilian-military relations in China, we need first to root our discussion in a viable theoretical framework, or model, in which to help organize the information/evidence being considered. As expansively covered by Michael Kiselycznyk and Phillip Saunders, perspectives on Chinese elite politics are relatively few in number,

and often period specific.[4] Each is not without its limitations, but all have explanatory potential. Of growing relevance, however, is the bureaucratic politics approach, because not only does it easily incorporate the tenets of earlier schools (such as symbiosis, factionalism, and the Party control lens) it, moreover, best captures the PRC's current political landscape of distributive power. In essence, since the 1978 economic reforms, the CCP's receding ideological justification for rule, and varied rates of development in China's 34 provinces, the country has increasingly witnessed 'fragmentary authoritarianism,' where the control of a paramount leader (such as Mao Zedong) is greatly reduced, a growing separation between the economic and political spheres more pronounced, and individual 'pockets' of authority—often the result of 'factions' within both the Party and the PLA—more evident. The end result of this is increased "bargaining" both *between* and *within* government and military apparatuses, a process which requires negotiations, exchanges, and consensus building.[5] This type of interaction is strikingly different than that which first typified Party-PLA relations in the early revolutionary period.

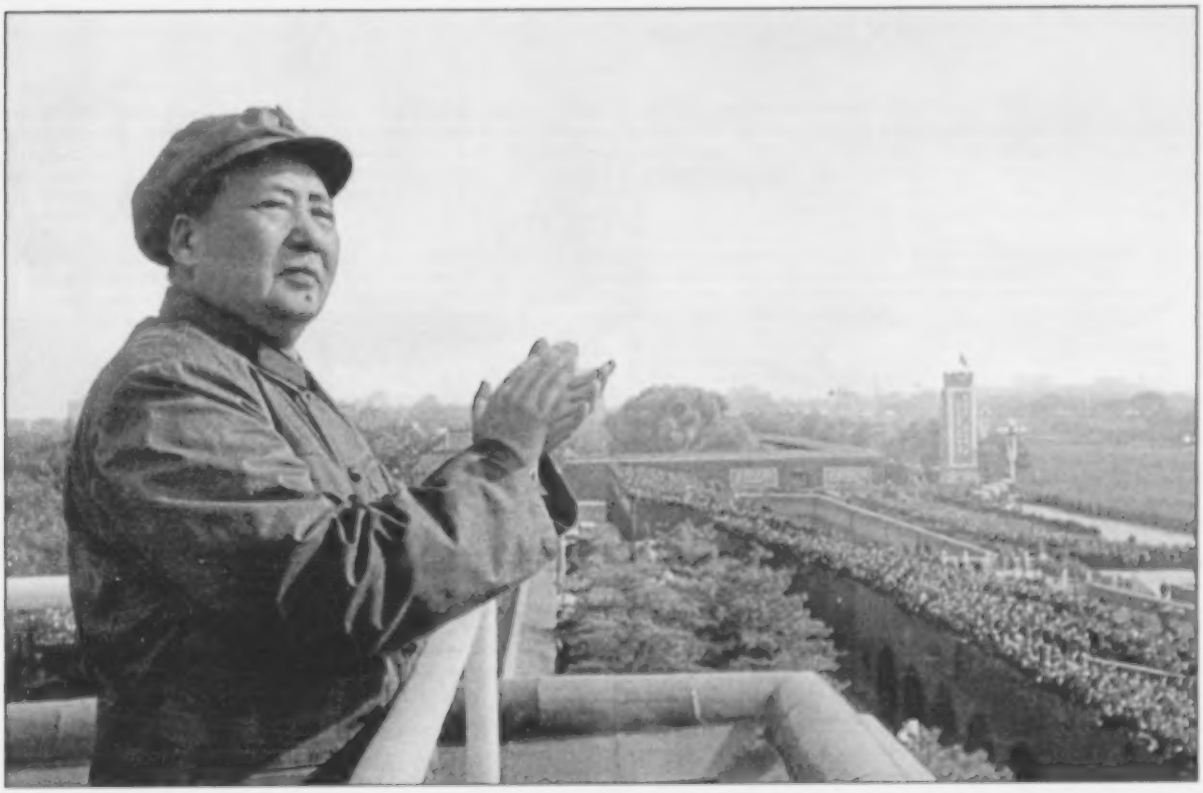
Photo ID EC9R3H © World History Archive/Alamy Stock Photo

Mao Tse Tung (Zedong) addresses followers during the Long March, 1937.

## Party-PLA Relations during the Revolutionary Period (1921-1949)

The CCP (founded in 1921) and the PLA (established in 1927) originally enjoyed a level of intimate interaction or 'fusion' typical of the militaries and revolutionaries coalescing in a united front, or common cause, to overthrow an existent political order. This pattern is well documented, and will only be briefly touched upon here.[6] In short, where elites regularly circulate between military and non-military posts, a symbiotic relationship forms where ideas, authorities, allegiances and circles of interaction take root, fostering a common commitment and vision towards a desired end

Mao Zedong and Deng Xiaoping, Beijing, 1959.



Mao Zedong reviews Red Guards, 1966.

state. In the case of China, what is referred to as 'symbiosis' started in 1934-35 while the Communists were in retreat during "The Long March" period. As a consequence of this shared experience, close cooperation between military and civilian figures resulted in significant overlap in leadership roles, with key individuals (most notably Mao Zedong and Deng Xiaoping) being dubbed "dual role elites." [7]

Up until the declaration of Chinese independence, the military was a major recruiter for the Party and a strict ratio of Party members to non-Party members among combat soldiers was upheld. They were, in a sense, two faces of the same organized elite. For many years, political leaders were also generals or political commissars in military units; the party and the army "…formed throughout their history a single institutional system, with a single elite performing simultaneously the functions of political and military leadership."[8] While in many respects effective and efficient, the merger of the military with the political, particularly absent of institutions, over time opened the door to significant infighting when differences arose, often ending in intensive ideological campaigns (such as the Great Leap Forward, 1958-1961), massive popular mobilizations, and widespread national unrest.

"Up until the declaration of Chinese independence, the military was a major recruiter for the Party and a strict ratio of Party members to non-Party members among combat soldiers was upheld."

## The Politicization of the PLA under Mao Zedong (1949-1976)

Upon assuming power, Chairman Mao Zedong early on turned to the military to champion and enable his ideas and to serve as his last line of defence. While less critical in the honeymoon period of the early-1950s, the PLA was increasingly drawn into the political realm, most notably during the Cultural Revolution (1966-1976), a decade long period of social turmoil and populist furor spawned by the PRC's senior most leaders. While beyond the scope of this article to discuss in any detail, the research of others chronicles how overtly enmeshed in politics the PLA became during this period, serving as a direct tool of Mao and his inner clique.[9]

Unable to effectively mobilize radicals and students, in early January 1967, Mao and the Central Cultural Revolutionary Group (CCRG) ordered troops to 'support the masses of the revolutionary left.' As the campaign developed and became ever more chaotic over the following months, the army was subsequently directed to restore order, ultimately granting PLA members sweeping latitude to use any means necessary to reaffirm peace.[10] In a fluid political situation, PLA members were pitted against the populace, who asserted they were acting as

Demonstration on Tiananmen Square during the Cultural Revolution in 1967, Beijing.

directed by China's leaders, forced to adjudicate between opposing interests, and autonomously resolve unrest all over the country with no rules of engagement, clear direction, or often even understanding of the context of a given problem as it varied dramatically throughout China depending on the parties involved, the interpretation of the ideological direction being followed, and the local agendas at play.

Chairman Mao Zedong with Lin Biao, 1949.

For more than a decade, the PLA was the only institution in the PRC still functioning. The military was decisive in both policy-making and determining power struggles on many levels.[11] While the details remain opaque, in 1970-1971, military commanders were reportedly divided, with some supporting Marshal Lin Biao, Vice-Premier, in a purported counter-revolutionary *coup d'état*. Throughout the period, other incidents of intra-party conflict drew the military into non-military matters and significantly eroded earlier periods of harmonious symbiosis. With the death of Mao in 1976 and the rehabilitation of Deng, specific actions were undertaken to modernize the military and professionalize it. While successful on many fronts, these transformations have also not been without complications and unanticipated consequences.

Deng Xiaoping during the celebration of the 35th anniversary of the founding of the People's Republic of China, Beijing, 1 October 1984.

Massive parade commemorating 70th anniversary of victory over Japan, 3 September 2015.

## A New Focus on Modernization (1976-2012): Defining Trends

### *Increased Professionalization*

In the aftermath of the Cultural Revolution, the PLA has become a focal point for reform, improvement, and de-politicization. The armed forces were downsized from 4.5 million to 2.2 today. It is rapidly becoming a more modern force which is increasingly educated, better equipped, more regimented with retirements, selection and recruiting. Doctrinal adjustments are regularly made and announced in biannual *Defence White Papers*, moving the army along a continuum away from land based notions of "People's War" to concepts like "Limited War under High Technology Conditions."[12] Highlights of this trajectory include: professional military education; specialization in key knowledge sectors like cyber security; a primacy placed on science and technology; improved training and augmented technical skills; the integration and operation of more sophisticated military kit; improvements to command and control; and a focus upon combined joint operations.[13]

Since 1997, China's military budget has increased at double digit rates, with much of these augmentations going to offset higher salaries, better housing, and improved facilities. In 2014, official defence spending was published as US$ 131.57 billion; the second largest in the world, and by some intelligence estimates, only half the actual number.[14] Increased professionalism is, however, a two-edged sword. While on one level it removes the military from the daily entanglements of political life, it also promotes a greater sense of autonomy, corporateness, and a sense of responsibility to intervene if vital interests are threatened, coupled with the expertise to do, so should the occasion arise.[15]

### *A Reduced Emphasis upon Political Work or Ideological Study*

While exceptions to the rule exist (such as the immediate period following the 1989 Tiananmen Square Massacre), military professionalization has generally resulted in less emphasis on political work and political education (relative to the time spent on military duties). The eroding foundations of Communist ideology are particularly of high impact on the military, as this calls directly into question the forces' *raison d'être*—the promotion of Communist ideals through revolution and unqualified support of the Party. While Marxist ideology can still be invoked as required justification when needed, it is not treated in the sacrosanct manner it once was and this significantly reduces the 'connective tissue' seamlessly joining the Party and the PLA.

### *The Growing Bifurcation of Elites*

China's transition into a developed country with a relatively modern military force has demanded a move away from "dual role elites" to streams of distinct and separate senior officials who no longer share similar backgrounds, work experiences, or career paths. Promoted according to functional area expertise, few common bonds (including formal educational experience, common technical knowledge, shared management history, and common political connections) join military professionals, Party leaders, and senior civil servants, as was once the case with their revolutionary predecessors. The implications of this are important. Common frames of reference do not currently exist, and the potential for miscommunication is high. Civilian leaders do not regularly interact with their military counterparts, and a general ignorance of military tactics, training, and procedures continues, which is not systematized through effective briefing channels.[16] In short, the growing bifurcation of elites impedes relationships built on trust as the distance between the military sphere and the political sphere lengthens. In particular, varying perspectives on national security issues are increasingly evident.

"In short, the growing bifurcation of elites impedes relationships built on trust as the distance between the military sphere and the political sphere lengthens."

### *Divided State-Party-Citizenry Loyalties*

In China, *theoretically*, the Communist Party, state apparatus, and military are all distinct entities with formal authorities, accountabilities, and responsibilities. In *practice*, the Party dominates all according to varying degrees through its membership, appointment routines, and sanctions. This too, however, is evolving. As China modernizes, power is becoming more decentralized, and the legitimacy of the Party (or lack thereof) is linked almost solely to the country's economic performance. In fundamental respects, China's legislature (or National People's Congress) and its Standing Committee are now more appropriately serving an oversight function of the military. Directly linked to this is the NPC's role in approving the military's annual budget allocation. Once a 'rubber-stamp' process, this is less and less the case.

The emergence of a stronger state structure with ties to the military is fostering a duality of legally and administratively distinct centres (one state, one party) with which the PLA must successfully interact, each often sharing overlaps in membership, but at times competing and conflicting agendas.[17] In short, where the Party provides guidance and direction, the state administers and implements policy on a day-to-day basis. The constitutional ambiguity of the military's allegiance to the Party and the state potentially fosters conflictual loyalties, and challenges the asserted shorthand understanding that the Party and PLA are indivisible and the same. Moreover, the Army's *de facto* loyalty to China's citizenry is historically founded (hence the name "the People's Liberation Army"), and when tested on 4 June 1989 [Tiananmen Square uprising in Beijing], manifested itself in command and control issues (troops in some cases would not fire of protestors). Long-standing damage to a relationship previously viewed by both sides as inviolable continues to this day, and many assert that even if ordered, such violent suppression would not happen again in light of this precedent and the fallout from it.[18]

### *Internal Factionalism within the PLA*

Paralleling divided loyalties between Chinese Party, military and government bodies, one must also recognize that within each, factions exist, based upon generational, personal, professional, geographic, or institutional allegiances.[19] These minor fault lines are most pronounced during crises, and they continue

Bobby Yip/Reuters photo R1RF4DN

Student protesters arriving at Tiananmen Square to join other pro-democracy demonstrators, May 1989.

independent of professionalization.[20] As was demonstrated by the civil-military dynamics of the Chinese government's suppression of student demonstrators, both divisions and allegiances of interests emerged with respect to how to contain this situation and factional interests largely determined which troops would carry out the orders, who commanded them, what civilian Party leaders supported the actions, and who would be sanctioned following the mêlée. A consequence of factionalism within the PLA is that the Party's control mechanisms (particularly because rule of law and constitutional restraints on the military are weak) needs to be robust to control not only a single military chain of command but (particularly during crises) perhaps more than one. This is not likely the case. A review of the evidence indicates the military's influence, on the whole, is increasing, and the Party's control decreasing.

On one level, the Party clearly controls the military as the Central Military Commission or CMC (the highest military oversight body in the PRC) is chaired by a civilian, President Xi Jinping. Moreover, the PLAs representation on formal political decision making bodies (such as the Politburo Standing Committee, the Politburo, the Central Committee, and the NPC) has decreased over the years, but this does not necessary equate to a reduced level of influence. For example, the two Vice-Chairman of the CMC are now military generals, as are the remaining other eight members. Irrespective of institutional membership, military leaders retain considerable say. Personal interactions and informal meetings with senior party elites provide venues to sway decisions. They do, also, hold important places on leading small groups dedicated to issues like Taiwan and other security questions, such as the South China Seas.[21]

In a similar vein, other methods of Party influence, as exercised through political commissars, party committees, and discipline inspection commissions are no longer empowered to enforce the ideological dictates of a paramount leader. In the face of diffuse reporting chains, competing allegiances, and often effective socialization by the military units they are supposed to be watching over, most do not provide the Party guardian and guidance function once so pervasive.

While perhaps overstated, Paltiel's observation that "… China's energies over the past century and half have given the military a prominent and even dominant role in the state, preempting civilian control and inhibiting the exercise of constitutional authority" is likely now truer than ever before in history. [22] While still loyal to the party as an institution, the PLA is not unconditionally subservient to a particular leader and retains the resources to enter the political arena if (at the highest levels) a decision is made to do so.

## Assessing the Implications of the Civilian-Military Trend Lines in China

The civilian-military trend lines evident in China since the end of the Cultural Revolution affirm that the symbiotic nature of the Party-PLA relationship has morphed in important respects since the late1960s. The promotion of professionalism, a reduced role for ideological indoctrination, an increasing bifurcation of civil-military elites, and growing state powers (complete with divided loyalties and continued factionalism) has complicated the political landscape informing how the CCP interacts with the PLA. If, as postulated, we have moved from a fused, 'dual role elite' model to one of 'conditional compliance' in which the military actually holds a preponderance of the power capabilities and where its interests are satisfied through concessions, bargaining, and pay-offs, empirical evidence should reflect this. A review of China's three major leadership changes since the transition from the revolutionary 'Old Guard' to the modern technocrats confirms this.

"The civilian-military trend lines evident in China since the end of the Cultural Revolution affirm that the symbiotic nature of the Party-PLA relationship has morphed in important respects since the late-1960s."

### *Jiang Zemin (1989-2004)*

Formally anointed and legitimized by Deng in 1989, Jiang assumed leadership without military credentials and few allies, viewed by many as a 'caretaker' Party Secretary in the wake of the Tiananmen Massacre. Despite his limitations, Jiang was well versed in the vicissitudes of palace politics. Informed by a high political acumen, he immediately promoted an image as an involved Commander-in-Chief, personally visiting all seven military regions, a sign of commitment not made by either the likes of Mao or Deng. Symbolic gestures like this were bolstered by his providing incentives to the PLA, such as: consistent raises in the defence budget; funds for military modernization; as well as equipment, logistics, and augmented R&D.[23]

Referred to as the 'silk-wrapped needle,' Jiang marshalled Party resources to not only reward, but to punish.[24] His institutional authority over appointments enabled him to manipulate factions, dismiss those who opposed him, enforce new rigid retirement standards, and promote loyalists. A delicate equilibrium was established during the early-1990s until his semi-retirement

Reuters Photographer/Reuters photo RTR107 Image 13

Cuban President Fidel Castro gestures towards Chinese President Jiang Zemin during the latter's visit to Cuba, 21 November 1993.

in 2004,[25] where Jiang guaranteed military priorities such as supporting 'mechanization' and an 'information-based military' (promoting the concept of RMA with Chinese characteristics) in exchange for the PLA backing of his legacy contributions to Marxist Leninist Mao Zedong thought with the enshrinement of his "Three Represents" doctrine.

***Hu Jintao (2002-2012)***

Like Jiang, Hu Jintao's succession was the product of negotiation, compromise, and concessions. While neither opposed by the PLA, nor supported by the military 'brass,' Hu was a known commodity, having served as Vice-President (1998) and CMC Vice-Chairman since 1999. He was deemed acceptable until proven otherwise. In the shadow of Jiang (who retained the position of CMC Chair until 2004), Hu did not exert the same kind of influence *in*, nor engender the same kind of deference *from*, China's military, but equally proved capable of fostering a pragmatic relationship with the army which ensured its interests, and in so doing, legitimized his leadership position.

Ceding much of the military planning and operational decisions to the PLA directly, Hu played to his strengths and focused upon national security issues (such as the successful resolution of SARs in China), which bolstered his credibility as a populist leader among the masses, indirectly increasing his power within both the military and the Party. Additionally, he focused upon foreign military security affairs (most notably, North Korea-US negotiations), which enabled him to link his personal political agenda with the military's latest ambitions.

In according the military a distinct place in China's national development plan, supporting China's rise, and ensuring its vital interests, Hu recognized the military's evolving requirement to 'go global' and its worldwide interests in non-combat operations, such as peacekeeping and disaster relief, as well as stakes in the open seas, outer space, and cyberspace as interest frontiers with no geographic boundaries.[26] Under the slogan of 'China's historical mission in the new phase of the new century' and his acquiescence to the PLA's stated requirements 'to win local wars under modern conditions' by funding new technology acquisition, Hu received the army's formal recognition for his contributions to military thought based upon "scientific development" which informed a "strategic guiding theory," resulting in a new operational orientation for China's military. Emulating his predecessor, Hu won 'conditional compliance' from the PLA by successfully bartering military needs and wants for the army's support and endorsement of his political tenure. This was not done outside of self-interest. Hu, as did Jiang, skillfully coopted, fired, and promoted select Generals to serve his greater ends, and he did this through varied means. Ultimately, however, it was done in a manner acceptable to the military.

Photo ID: B9PP3E © SPUTNIK/Alamy Stock Photo

First row, L to R Chinese President Hu Jintao, Chilean President Michelle Bachelet, Back row, L to R, US President George Bush, Russian President Vladimir Putin, and Surayud Chulanont, Prime Minister of Thailand during a joint photo, 19 November 2006.

Marko Djurica-Reuters photo, RTX2GVTU

Chinese President Xi Jinping reviews the guard of honour during a welcoming ceremony in Belgrade, Serbia, 18 June 2016.

***Xi Jinping (2012-Present)***

Xi Jinping's rise to power in 2012, while replicating the 'horse-trading' of Jiang and Hu, marks a fundamental departure in leadership style. Often described as a transformative leader, Xi is openly critical of his predecessors and rails against earlier periods where reform stalled and corruption grew.[27] An advocate of 'top-level design,' incrementalism is being supplanted by a massive attempt to centralize all aspects of the CCP's power, which includes a major restructuring of the economy, government, administration, and military.

Nicknamed "the gun and the knife" as a slight for his attempts to simultaneously control the army, police, spies, and the 'graft busters,' Xi's power appears uncontested at present. Nevertheless, he is also viewed as 'pushing the envelope too far' and endangering the equilibrium which has been established between the Party and PLA over the past 25 years. For example, only two years into his mandate, he fostered a Cult of Personality, "the Spirit of Xi Jinping" which was officially elevated to the same standing as that of Mao and Deng, by comparison, foundational figures in Chinese history. His open attacks of political 'enemies' (most notably Zhou Yongkang, a Politburo Standing Committee member and former security czar) breeds fear among almost every senior official, all of whom are vulnerable on some point. Equally true, an unprecedented anti-corruption campaign is inciting comrades to turn on comrades, not unlike a massive game of prisoner's dilemma.

> "Ideological and political building is now equated with army building, as a means of ensuring the Party's uncontested grip over the troops ideologically, politically, and organizationally."

Nowhere is the pressure for reform greater than in the PLA. Xi advocates administering the army with strictness and austerity, promoting frugality and obedience. At his direction, "mass-line educational campaigns" designed to "rectify work style" through criticism and self-criticism are being implemented.[28] Ideological and political building is now equated with army building, as a means of ensuring the Party's uncontested grip over the troops ideologically, politically, and organizationally. Select military regions (those opposite Taiwan and adjacent to the South China Seas) and commanders from those regions are witnessing favoritism and promotion at the expense of others. Moreover, a new "CMC Chairmanship Responsibility System" has been instituted, which directly calls into question the support of some of Xi's senior-most generals.

A 'hardliner' by nature, Xi recognizes that he must earn the support of the PLA. New military priorities he supports include: accelerating modernization; Joint Command and C4ISR; training; talent management, as well as equipment and force modernization. That said, his goal of achieving the Chinese dream of building a "wealthy, powerful, democratic, civilized, and harmonious socialist modernized nation" by 2021, the

100th anniversary of the founding of the CCP, is exceptionally ambitious. It will require endless commitments to competing interests in a period of economic stagnation and global economic downturn. Should the PLA come to believe they are not first in line for government largess, support for Xi could erode very quickly.[29]

## Conclusion and Outlook

Projections of China's purported rise to global Superpower status, or its possible implosion due to political infighting, an economic downturn, or large-scale civil unrest resulting from any number of possible reasons (ranging from the rural-urban divide or massive health issues) makes for rich debate. What is certain is that regardless of outcome, China's civil-military relations will be a determining factor in how events unfold. This subject matter is profoundly understudied by Western scholars, particularly since the relationship between the Party and the PLA has been witnessing a fundamental transformation since the late-1960s.

Civilian-military relations in the PRC have morphed from a symbiotic nature during the revolutionary period (1921-1949), to a political nature after the founding of China in 1949, to a situation best described as 'conditional compliance' in the modernization era (1976-2014), where PLA support was secured through funding increases, political bartering, and guarantees to prioritize military development goals on an *a priori* basis with other competing domestic interests. Conditional compliance is an outcome of evolving civ-mil trends, which include the PLA's professionalization and its growing sense of autonomy, reduced political study and indoctrination among Officers and enlisted men alike, the growing bifurcation of military and civilian elites, a sense of divided loyalties between the military, state, Party, and populace, as well as factionalism and weakened Party levers of control.

Irrespective of these trends, under the leadership reigns of Jiang Zemin and Hu Jintao (stretching from 1989-2012) an equilibrium was established where both the Party and PLA secured mutually beneficial results useful enough to keep the arrangement functioning. The succession of hardline Xi Jinping in 2012 is, however, increasingly calling this delicate balance into question.

Xi's massive ongoing recentralization of power goals, his 'Cult of Personality' as China's paramount leader, rather than acting as 'first among peers,' his prosecution of all possible political threats, and his zealous commitment to Communist ideology over all else, fundamentally risks alienating now entrenched alternative centres of power or 'fragmentary authoritarianism,' which has been a product of China's modernization. If this proves true, there is a very realistic case for the PLA to redefine or terminate its backing of the Communist Party and opt for a new type of power sharing arrangement.

While impossible to predict, key indicators capable of fomenting such a dramatic change in China include the following: (a) President Xi pushing his personal agenda for China and self-aggrandizement to a point where it fundamentally challenges other entrenched interests; (b) a political-military crisis (such as with Japan and the East China Seas, Taiwan, or interests in the South China Seas) which involve external nations—particularly the US—and divide civilian/military interests on how to respond; or (c) a social crisis where mass mobilization takes place and civ-mil factions disagree on either how address the situation, or on who makes the decision when and where to act.

Each of the dire scenarios listed is a real possibility and all would be determined by the nature of civ-mil relations in China. Increased scholarly attention, critical thinking, and improved surveillance of early warning signals portending such possibilities must become a priority for Western intelligence analysts, militaries, and strategic planners.

CMJ

Kim Kyung Hoon/Reuters photo RTXTHMJ

A protester in the traditional costume Kimono shouts slogans during an anti-Chinese march in Tokyo, 16 October 2010.

## BIBLIOGRAPHY


Bickford, Thomas J. "A Retrospective on the Study of Chinese Civil Military Relations Since 1979: What have we learned? Where do we go?" in *Seeking Truth from Facts: A Retrospective on Chinese Military Studies in the Post-Mao Era*, edited by James C Mulvenon. Washington DC: Rand Centre for Asia Pacific Policy, 2001.

Blasko, James. "China in 2012: Shifting Perspectives-Assessing the PLA from the Ground Up," in *China Brief*, Vol.12, No.2, Jamestown Foundation, 2012.

Blasko, James. "The 2013 Defence White Paper in Perspective," in *China Brief*, Vol.13, No.9, Jamestown Foundation, 2013.

Cabestan, Jean-Pierre. "China's Foreign and Security Policy: Decision-Making Processes under Hu Jintao," in *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol.3, (2009), pp. 63-97.

Chansoria, Monika. "Xi Jinping Tightens Grip over the Party and the PLA." *Centre for Land Warfare Studies*, 2013. http://www.claws.in/1372/xi-jinping-in-pakistan-read-between-the-lines-dr-monika-chansoria.html

Chase, Michael S. *et.al, China's Incomplete Military Transformation-Assessing the Weaknesses of the PLA*. Rand Paper, 2015. www.rand.org/t/RR893

Chopan, Alex. "A Table for Two: Jiang Zemin and the PLA," in *Journal of Contemporary China*, Vol.11, No.31 (2002), pp. 281-296.

Cohen, David. "China Examines Military Strategy," in *China Brief*, Vol.14, No.3, Jamestown Foundation, 2014.

Cohen, David and Peter Martin. "A Mandate, Not a Putsch: the Secret of Xi's Success," in *China Brief*, Vol.15, No.3, Jamestown Foundation, 2015.

Cole, J. Michael. "Militarization of China's Civilian Leaders?" in *The Diplomat*, 29 August 2012.

Diamond, Larry. "Chinese Communism and the 70-Year Itch," in *The Atlantic*, 29 October 2013.

Feaver, Peter. "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control," in *Armed Forces and Society*, Vol. 23, No.2, (1996), pp.149-178, 1996.

Feaver, Peter. Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

Fewsmith, Joseph. "The 16th Party Congress: Implications for Understanding Chinese Politics," in *China Leadership Monitor*-The Hoover Institute, 2003, pp.43-53. http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/clm5_jf.pdf

Fewsmith, Joseph. "Xi Jinping's Fast Start," in *China Leadership Monitor*-The Hoover Institute, No.41, pp. 1-7.

Fravel, Taylor M. and Dennis Blasko. "Xi Jinping and the PLA," in *The Diplomat*, 19 March 2013.

Garafola, Cristina. "PLA Succession: Trends and Surprises," in *China Brief*, Vol.12, No.24, Jamestown Foundation, 2012.

Gilly, Bruce. "China in 2012: The Politics and Policy of Leadership Succession," in *China Brief*, Vol.12, No.2, Jamestown Foundation, 2012.

Gilly, Bruce. "China's New Leaders to Strengthen the Party-State," in *China Brief*, Vol.12, No.23, Jamestown Foundation, 2012.

Gagel, Andy. "After the 16th Party Congress." Conference Brief. The Heritage Foundation, 2003. http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a430523.pdf

Heath, Timothy. "Towards Strategic Leadership: Chinese Communist Party People's Liberation Army Relations in the Hu Era," in Lai, David, Roy Kamphausen, and Travis Tanner, Editors. *Assessing the People's Liberation Army in the Hu Jintao Era*. Army War College, 2014. http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1201.pdf

Health, Timothy. "Restructuring the Military: Drivers and Prospects for Xi's Top-Down Reforms," in *China Brief*, Vol.14, No.3, Jamestown Foundation, 2014.

Health, Timothy. "Xi's Bold Foreign Policy Agenda: Beijing's Pursuit of Global Influence and Growing Risks of Sino-U.S. Rivalry," in *China Brief*, Vol.15, No.6, Jamestown Foundation, 2015.

Joffe, Ellis. "Party-Army Relations in China: Retrospect and Prospect," in *The China Quarterly*,

No. 146, Special Issue: China's Military in Transition (June 1996), pp. 299-314.

Joffe, Ellis. "The Future of PLA Modernization: Bumps and Boosters," in *Civil-Military Change in China: Elites, Institutes and Ideas after the 16th Party Congress*. (New York: Lulu, 2014), pp. 365-371.

Ke Li and Chi Shengzhang, *The Liberation Army in the Great Cultural Revolution*. (Beijing: Zhonggong Dangshi Ziliao Chubanshe, 1989).

Keck, Zachery. "Don't Forget About Hu Jintao," in *The Diplomat*, 20 November 2012. http://thediplomat.com/2012/11/dont-forget-about-hu-jintao/

Kiselycznyk Michael and Phillip C. Saunders. "Civil-Military Relations in China: Assessing the PLA's Role in Elite Politics," in *Institute for National Strategic Studies China Strategic Perspectives*, No.2. (Washington, DC: National Defence University Press, 2010).

Lai, David, Roy Kamphausen, and Travis Tanner, Editors. *Assessing the People's Liberation Army in the Hu Jintao Era*. Army War College, 2014. http://purl.fdlp.gov/GPO/gpo49948

Lieberthal, Kenneth G. "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations." In *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, edited by Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton. (Berkeley, CA: University of California Press, 1992).

Lam, Willy. "Professionalism and Factionalism in the PLA ," in *China Brief*, Vol.12, No.21, Jamestown Foundation, 2012.

Lam, Willy. "Can Xi Jinping Grow Political Power Out of the Barrel of a Gun?" in *China Brief* Vol.13, No.4, Jamestown Foundation, 2013.

Lam, Willy. "Centralized Power Key to Realizing Xi's "China Dream," in *China Brief*, Vol.13, No.7, Jamestown Foundation, 2013.

Lam, Willy. "All the General Secretary's Men: Xi Jinping's Inner Circle Revealed," in *China Brief*, Vol.13, No.4, Jamestown Foundation, 2013.

Lam, Willy. "The CCDI's Last Hurrah? Zhou's Arrest May Mark Slowing of Anti-Corruption Efforts," in *China Brief*, Vol.14, No.16, Jamestown Foundation, 2014.

Lam, Willy. "Xi Jinping Consolidates Power by Promoting Alumni of the Nanjing Military Region," in *China Brief*, Vol.1, No.9, Jamestown Foundation, 2015.

Lam, Willy. "A Modern Cult of Personality? Xi Jinping Aspires to be the Equal of Mao and Deng," in *China Brief* Vol.15, No.5, Jamestown Foundation, 2015.

Mastro, Oriana, Michael Chase and Benjamin Purser. "New CMC Vice Chairman Strong Advocates for Joint, Modern Chinese Military," in *China Brief*, Vol.12, No.22, Jamestown Foundation, 2012.

Mattis, Peter. "Shoring up PLA Military Cultural Security to Ensure Stability," in *China Brief*, Vol.12, No.14, Jamestown Foundation, 2012.

Mattis, Peter. "Central Party School's Critiques Suggest New Leadership Dynamics," in *China Brief*, Vol.12, No.12, Jamestown Foundation, 2012.

Mattis, Peter. "How Much Power Does China's People's Army Have?" in *The Diplomat*. 13 July 2012.

Mattis, Peter. "In a Fortnight," in *China Brief*, Vol.13, No.2, Jamestown Foundation, 2013.

Mattis, Peter. "The Myth of Xi Jinping's 'New" Leadership," in *The Diplomat*, 6 February 2013.

Mattis, Peter. "The Military Dimensions of NPC 2014," in *China Brief*, Vol.14, No.16, Jamestown Foundation, 2014.

Mattis, Peter. "Army Day Coverage Stresses Continuity of Reform," in *China Brief*, Vol.16, No.14, Jamestown Foundation, 2014.

McCaulay, Kevin. "Quality over Quantity: A New PLA Modernization Methodology," in *China Brief*, Vol.14, No.14, Jamestown Foundation, 2014.

McCaulay, Kevin. "Xi's Military Reform Plan: Accelerating Construction of a Strong PLA," in *China Brief*, Vol.14, No.23, Jamestown Foundation, 2014.

McCaulay, Kevin. "President Xi Clears the Way for Military Reform: PLA Corruption, Clique Breaking and Making, and Personnel Shuffle," in *China Brief*, Vol.15, No.3, Jamestown Foundation, 2012.

Miller, Alice. "Hu Jintao and the PLA Brass," *China Leadership Monitor*-The Hoover Institute, No.21, pp.1-9.

Mulvenon, James C. "The PLA and the 16th Party Congress," in *China Leadership Monitor*-The Hoover Institute, 2003 pp.20-29.

Mulvenon, James C. "Chairman Hu and the PLA's "New Historic Missions," in *China Leadership Monitor*-The Hoover Institute, 2004 pp.1-11.

Mulvenon, James C. "The King Is Dead! Long Live the King! The CMC Leadership Transition from Jiang to Hu," in *China Leadership Monitor*-The Hoover Institute, No.13, pp.1-8.

Mulvenon, James C. "The New Central Military Commission," *China Leadership Monitor*-The Hoover Institute, No.40, pp.1-10.

Mulvenon, James C. "The Best Laid Plans: Xi Jinping and the CMC Vice-Chairmanship that Didn't Happen," in *China Leadership Monitor*-The Hoover Institute, No.30, pp.1-7.

Mulvenon, James C. "Xi Jinping and the Central Military Commission: Bridesmaid or Bride?" in *China Leadership Monitor*-The Hoover Institute, No.34, pp.1-5.

Mulvenon, James C. "Comrade, Where's My Military Car? Xi Jinping's Throwback Mass-Line Campaign to Curb PLA Corruption," in *China Leadership Monitor*-The Hoover Institute, No.42 pp.1-5.

Mulvenon, James C. "Party-Army Relations since the 16th Party Congress: The Battle of the Two Centres?" in *Civil-Military Change in China: Elites, Institutes and Ideas after the 16th Party Congress*. (New York: Lulu, 2014), pp.11-47.

Paltiel, Jeremy. "Civil-Military Relations in China: An Obstacle to Constitutionalism?" in *Journal of Chinese Law*, No. 9 (1995), pp. 35-64.

Paltiel, Jeremy. "PLA Allegiance on Parade: Civil-Military Relations in Transition," in *The China Quarterly*, No. 143, (September 1995), pp. 784-800.

Panda, Jagannath P. "Leadership, Factional Politics and China's Civil-Military Dynamic: Post-17th Party Congress Patterns," in *Strategic Analysis*, Vol.33, No.5, August 2009, pp.716-729.

Scobell, Andrew. "Why the People's Army Fired on the People: The Chinese Military and Tiananmen," in *Armed Forces & Society*, Vol.18, No.2, Winter 1992, pp.193-213.

Scobell, Andrew. "Seventy-Five Years of Civil-Military Relations: Lessons Learned," in *The Lessons of History: The People's Liberations Army at 75*, edited by Laurie Burkitt, Andrew Scobell, and Larry M.Wortzel. US Army War College: July 2003, pp. 427-450.

Scobell, Andrew and Larry Wortzel, Editors. *Civil-Military Change in China: Elites, Institutes and Ideas after the 16th Party Congress*. (New York: Lulu, 2014).

Scobell, Andrew. "China's Evolving Civil-Military Relations: Creeping Guojia," in *Armed Forces and Society*, Vol.31, No.2, Winter 2005, pp.227-244.

Scobell, Andrew. "Is There a Civil-Military Gap in China's Peaceful Rise?" in *Parameters*, Summer 2009, pp.4-22.

Tanner, Murray Scot. "Hu Jintao as China's Emerging National Security Leader," in *Civil-Military Change in China: Elites, Institutes and Ideas After the 16th Party Congress*. (New York: Lulu, 2014), pp.49-75.

Tobin, Daniel, Kim Fassler and Justin Godby, "Parsing the Selection of China's New High Command," in *China Brief*, Vol.12, No.2, Jamestown Foundation, 2012.

Wei-Chin, Lee. "China's Military after the Sixteenth Party Congress: Long March to Eternity," in *JAAS*, Vol.38, No.4-5, 2003, pp.416-446.

## NOTES

1. See for example Christopher Layne, "This Time It's Real: The End of Unipolarity and the *Pax Americana*," in *International Studies Quarterly*, Vol. 56, 2012, pp. 203-213.
2. The most objective and balanced report of the shift to global multipolarity and the rise of China can be found in National Intelligence Council's *Global Trends 2030: Alternate Worlds*. NIC 2012-01, December 2012.
3. For a summary of the risks to China, see David Shambaugh, "The Coming Chinese Crackup," in *The Wall Street Journal*, 6 March 2015. http://www.wsj.com/articles/the-coming-chinese-crack-up-1425659198
4. Michael Kiselycznyk and Phillip C. Saunders, "Civil-Military Relations in China: Assessing the PLA's Role in Elite Politics," in *Institute for National Strategic Studies China Strategic Perspectives*, No.2. (Washington, DC: National Defence University Press, 2010), p.11.
5. Kenneth G. Lieberthal, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism" Model and Its Limitations," in *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, edited by Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton, (Berkeley, CA: University of California Press, 1992, pp.6-10.
6. Jeremy Paltiel, "Civil-Military Relations in China: An Obstacle to Constitutionalism?" in *Journal of Chinese Law*, No. 9 (1995), pp. 35-64.
7. Andrew Scobell, "Why the People's Army Fired on the People: The Chinese Military and Tiananmen," in *Armed Forces & Society*, Vol. 18, No. 2, Winter 1992, p.194.
8. Paltiel, p. 44.
9. See for example Li Ke and Chi Shengzhang, *The Liberation Army in the Great Cultural Revolution*. (Beijing: Zhonggong Dangshi Ziliao Chubanshe, 1989).
10. For a very good summary of this period see Andrew Scobell, "Seventy-Five Years of Civil-Military Relations: Lessons Learned." *The Lessons of History: The People's Liberations Army at 75*, edited by Laurie Burkitt, Andrew Scobell, and Larry M.Wortzel. US Army War College: July 2003, pp. 427-450.
11. Jagannath P. Panda, "Leadership, Factional Politics and China's Civil-Military Dynamic: Post-17th Party Congress Patterns," in *Strategic Analysis*, Vol. 33, No. 5, August 2009, pp.716-729.
12. The continual list of adaptive initiatives to China's military are well chronicled in regular online publications, such as *The China Brief* produced by the Jamestown Foundation. http://www.jamestown.org/chinabrief/
13. For an comprehensive assessment of China's military modernization see, Michael S. Chase *et.al.*, *China's Incomplete Military Transformation-Assessing the Weaknesses of the PLA*. (Santa Monica, CA: Rand, 2015). www.rand.org/t/RR893
14. Consistent number/estimates are published online http://en.wikipedia.org/wiki/Military_budget_of_China
15. Andrew Scobell, "China's Evolving Civil-Military Relations: Creeping Guojia." *Armed Forces and Society*, Vol. 31, No. 2, Winter 2005, pp.227-244.
16. After reviewing incidents with the US and Japanese militaries and aspects of Sino-Taiwanese threat posturing, Andrew Scobell concludes that "....the incidents strongly suggest that civilian leaders were not aware of the specific activities and timetables, and had poor oversight." See Andrew Scobell, "Is There a Civil-Military Gap in China's Peaceful Rise?" in *Parameters*, Summer 2009, p.14.
17. Andrew Scobell, "China's Evolving Civil-Military Relations: Creeping Guojia," in *Armed Forces and Society*, Vol. 31, No. 2, Winter 2005, pp.227-244.
18. Andrew Scobell, "Why the People's Army Fired on the People: The Chinese Military and Tiananmen," in *Armed Forces & Society*, Vol. 18, No. 2, Winter 1992, pp.193-213.
19. Often cited factions include the Shanghai faction, the Party Youth League faction, the Communist Party School faction, and others across a broad political spectrum, or those based upon the PLA's field army structure.
20. Thomas J. Bickford, "A Retrospective on the Study of Chinese Civil Military Relations Since 1979: What have we learned? Where do we go?" in *Seeking Truth from Facts: A Retrospective on Chinese Military Studies in the Post-Mao Era*, edited by James C Mulvenon. (Washington DC: Rand Centre for Asia Pacific Policy, 2001), pp.23-24.
21. Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*. (Santa Monica, CA: Rand, 1998).
22. Paltiel, "Civil-Military Relations in China...", p. 39.
23. Wei-Chin, Lee. "China's Military after the Sixteenth Party Congress: Long March to Eternity," in *JAAS*, Vol. 38, No. 4-5, 2003, p. 429.
24. Reports indicate that by 1992 alone early retirements, rotations, or dismissals led to the replacement of almost half of the PLA generals (some 300 individuals). As well, the commanders and political commissars of all seven MRs were changed, enshrining Jiang at the forefront of PLA leadership. A second wave of reorganization occurred between 1993-1995, which resulted in the demotion of a further 100 officers.
25. In a deal reached between both Party and PLA leaders, Jiang (like Deng) upon retirement retained Chairmanship of the Central Military Commission to ensure continuity of leadership and to retain a powerbase to fully protect his own personal interests.
26. Jagannath P. Panda, "Leadership, Factional Politics and China's Civil-Military Dynamic," p.721.
27. Joseph Fewsmith, "The 16th Party Congress: Implications for Understanding Chinese Politics," in *China Leadership Monitor*-The Hoover Institute, 2003, pp.43-53.
28. James C. Mulvenon, "Comrade, Where's My Military Car? Xi Jinping's Throwback Mass-Line Campaign to Curb PLA Corruption." in *China Leadership Monitor*-The Hoover Institute, No. 42, pp.1-5.
29. Press reports as early as 2013 suggest that while the PLA continues to pay homage to Xi, support is more ritualistic than sincere and being exacerbated by his factional tendencies.

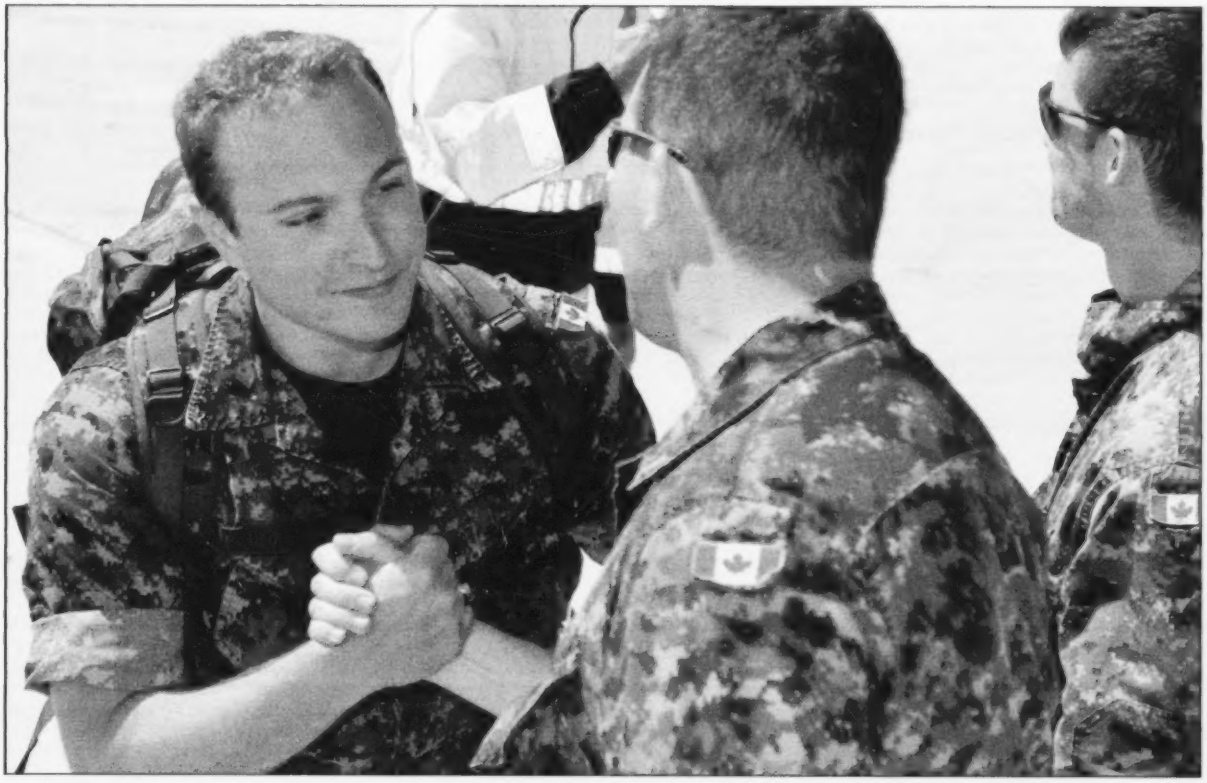


Photo © DND/MDN Canada

# Transitioning from Military to Civilian Life: Examining the Final Step in a Military Career

by Dave Blackburn

Professor Dave Blackburn *has a Ph.D in social sciences and specializes in the sociology of health. He also has a master's degree in social work. He teaches at the Université du Québec en Outaouais (UQO) Saint-Jérôme campus, where his research focuses on mental health and psychosocial intervention with military personnel and veterans. He was a social work officer with the rank of major at the time of his voluntary release in 2014.*

## Introduction

All Canadian Armed Forces (CAF) members are eventually released from the Forces. Some request a voluntary release as new career opportunities open up to them. Others are released when their physical or mental health are such that they no longer meet the universality of service principle.[1] That principle includes "the requirement to be physically fit, employable and deployable for general operational duties."[2] There are also CAF members who are released because their time is up: they have reached the mandatory retirement age or completed the required period of service. In the worst-case scenario, CAF members are pushed into retirement as a result of their misconduct or unsatisfactory service. Thus, there are a number of reasons that may lead to a CAF member being released.[3]

For career CAF members, the process of being released from the armed forces that they belong to and identify with and transitioning to civilian life can be particularly stressful and complicated. The process affects many facets of life and impacts people on the personal, social, family, financial, and administrative levels, which can be positive or negative for the member.[4,5,6,7,8,9] As renowned leaders in the field of military social work J.E. Coll and E.L. Weiss note, "transition from military life to civilian life can be a daunting task, and for many people it's a confusing time."[10] Indeed, for some members, transition is difficult, while for others it goes smoothly and is relatively problem-free. The release and transition experience is different for each person.[11]

Although Veterans Affairs Canada (VAC) finds that the majority of releases seem to go well, there are still a number of widely recognized difficulties and challenges. One VAC study states that "two-thirds (62%) of CF Regular Force Veterans who were released from service during the years 1998–2007 reported an easy adjustment to civilian life, and a quarter (25%) of the STCL [Survey on Transition to Civil Life] population reported a difficult adjustment to civilian life."[12] That last statistic is very revealing: one out of every four CAF members will have trouble transitioning from military to civilian life. The difficulties can be caused by a variety of factors, take on different forms and vary in intensity, and there may be multiple solutions. Still, the fact remains that, as members become veterans, some

will suffer the consequences of this difficult transition and may face serious psychosocial problems such as homelessness, alcohol and drug addiction, poverty, unemployment, suicide, criminality, incarceration, or mental illness.[13 14 15]

DND/ADM (PA) photo

The psychosocial problems outlined above result from an unsuccessful transition, and involve a social maladjustment to the realities of returning to civilian life. Recently, a study was conducted to identify the number of homeless people in Montreal. Of the 3,016 people counted, 6% were veterans (181 people).[16] That figure is similar to the ones obtained in 2013 in Toronto (7%) and 2014 in Ottawa (nearly 140 people).[17] In January 2016, Employment and Social Development Canada identified at least 2,250 homeless veterans in Canada.[18 19] Those proportions are higher than that of veterans within the general Canadian population, which is around 2%. Given these numbers, there is reason to believe that investing in preparing military personnel to transition to civilian life will enable them to do so with less difficulty.

This article takes an in-depth look at the period leading up to a member's release from the CAF. That period is a pivotal time in a member's transition that can span anywhere from several days (in the case of a voluntary release) to several years (in the case of a release for health reasons). Because the length of this period varies greatly, it is nearly impossible to develop a general transition program that would include all types of releases. As a result, the CAF must consider all releases individually. The intention of this article is to present thoughts and discussion on the last step of a person's military career and to provide a military–civilian transition process model.

"The intention of this article is to present thoughts and discussion on the last step of a person's military career and to provide a military-civilian transition process model."

## A Military Career

It is important to recognize that each person's military career trajectory is unique. A number of factors influence the course of a career, including the person's choice of occupation, their performance at each qualification phase, their opportunities to advance in their chosen field, their openness to postings and deployments, their family situation, their relationship with the chain of command, their individual readiness, their physical and mental health, and the length of their career. It is therefore difficult to chart the course of a career and its progression in a way that would be specific to a group of CAF members or a given occupation. Still, it is possible to chart what might be considered a "typical" military career, from the time a member is recruited, to the time that he or she retires, assuming that the career will last 25 years.[20] Figure 1 was created by the Department of National

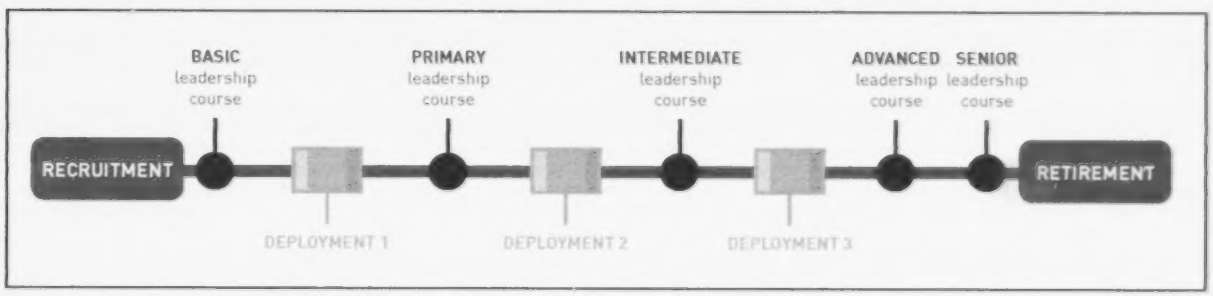



Figure 1 – Typical trajectory of a military career

Defence[21] and shows the typical trajectory of a military career. What Figure 1 *does not* show is the disproportionate relationship between what the Department of National Defence and the CAF spend on candidates at the time of recruitment versus the time of retirement and release. Civilians must go through many steps when newly recruited, including a 12-to-15-week stay at the Canadian Forces Leadership and Recruit School. However, at the time of their release, after members may have given 5, 10, 15, 20, 25 or even 35 years of their lives to the organization, they may only be entitled to a few hours of guidance. That imbalance is hard to explain, given that adaptation challenges appear to be more complicated when a member is returning to civilian life and support resources are lacking. Another major factor that should justify a considerable investment is that, at the time when members are released, their physical and mental health is generally not as good as they were at enrolment, and numerous deployments have eroded their social support networks.[22] Logically, one would expect members leaving the CAF to receive special attention, as "leaving the military 'family' is not an easy process for many serving men and women ...."[23]

"Transitioning from civilian to military life involves adapting to a whole range of specific and unique components."

## Recruitment or Enrolment

A person's military career begins at the time of recruitment or enrolment. After carrying out the administrative enrolment procedures at a CAF recruiting centre, candidates are sent to the Canadian Forces Leadership and Recruit School for 12 weeks (for non-commissioned officers) or 15 weeks (for officers). That stop at Saint-Jean-sur-Richelieu, Quebec, marks the true start of a military career, and is the beginning of the first qualification phase. Once candidates have gone through "door 154" or, in military jargon, the "green office," they quickly begin to understand exactly what they have gotten themselves into. In the weeks to come, candidates must go through the different steps of Basic Military Qualification or Basic Military Officer Qualification.

Why does the transition from civilian to military life require such a long period of adjustment, ranging from 12 to 15 weeks at minimum? Here is one of the possible explanations: there is no other career or organization in Canada that requires such a complete and deep adherence to a totally new way of life, which is ruled by regulations, orders, specific values, a hierarchy, and a regimental system.[24] "When you join the military, you go through a cultural indoctrination to become a soldier, sailor, airman or airwoman. You are in a military community. You are looked after. It is unique."[25]

From the Department of National Defence's point of view, military candidates must undergo a period of indoctrination: "Candidates will have restricted free time for the first four weekends, with training scheduled on Saturdays and Sundays. This period helps to develop basic skills, facilitates the integration to the military life, and develops team spirit among the members."[26] This rite of passage therefore presupposes an indoctrination in the sense set out by Quebec professor and author Dr. Francis Dupuis-Déri: [trans] "[Indoctrination] is distinguished by its voluntary nature and its political orientation: the aim is to encourage, through speech and/or formative practice, respect, and even enthusiasm, for the official authority or ideology that the one who indoctrinates intends to serve."[27] Among the specific values of military organizations are the following: "subordination of the self to the group, obedience, acceptance of sacrifice, commonality of effort, and self-discipline."[28]

From this perspective, the CAF wants to train its military leaders and, in order for that to happen, the candidates must adhere to a particular lifestyle, embody values that are specific to the military system and take part in ongoing training and professional development. Figure 2[29] shows the five leadership elements (expertise, cognitive capacities, social capacities, change capacities and professional ideology) based on the member's level of leadership.

Figure 2 – Leader Professional Development Framework

Transitioning from civilian to military life involves adapting to a whole range of specific and unique components. The adaptation is gradual but is not necessarily a cause of ongoing psychosocial imbalance for a civilian who has freely made the choice to join the military.

### Retirement and Release

A military career eventually ends with a member's retirement or release. On a practical level, that final step is essentially administrative, but it impacts a number of facets of a person's life. Members must undertake a series of steps regarding their pension benefits, the return of their equipment, and their final move. They may also participate, if they wish, in a seminar to prepare for a second career. An optional transition interview with a Veterans Affairs Canada case manager may also take place; that meeting is for passing along information concerning the programs offered to veterans and, in particular, disability benefits. Then, before the official departure, a member's career may be celebrated with a Depart-with-Dignity luncheon, at which the member will receive cards and certificates, and speeches will be given highlighting his or her accomplishments.

In such cases, there is no period of indoctrination to civilian life. For members who have spent a number of years within a very organized, regimented, relatively inflexible system that has occupied most of their professional their lives, the absence or loss of support from this structure can be destabilizing.[30] In fact, losing what the University of Ottawa's Karine Regimbald and Jean-Martin Deslauriers refer to as the "symbiotic" relationship between members and the CAF institution [trans] "which requires its members to forget or lose themselves, that forces them to take part in exercises that lead to resocialization, and that imposes a system of values on them"[31] is a source of contradiction and has no equivalent in civilian life. "Transitioning military personnel must now fend for themselves and their families, and some feel a sense of abandonment and alienation."[32] There are many transitional challenges, including returning to the civilian job market or an academic institution, physical and mental health problems, access to provincial health and social services, psychosocial difficulties, insufficient or no social support, the jumble of emotions that people experience, and family issues.[33,34]

> "There is a huge body of research on adapting and coping. Theories around role transitions are very relevant to the transitions from civilian to military and from military to civilian life."

Although the results of all the studies consulted indicate that most CAF members will navigate the transition successfully, Paul Davies, a Research Associate at Lancaster University, admits that those results are questionable.[35] Indeed, "it is arguable that data on transitions is open to interpretation since transition can occur at different levels, for example, occupational and emotional, and what could be perceived as a successful transition at one level might disguise the fact that transition at another level has gone less well."[36]

For some members who have not taken the time to prepare a retirement action plan that fosters a sense of belonging in the community (place to live and reside), a life purpose, interpersonal relationships, recreational activities, occupational projects (work or school) and access to health services,[37] adapting can be brutal and lead to psychosocial imbalance. Some authors maintain that the transition from military to civilian life is a serious long-term planning exercise that should begin at least 12 months before the person's release.[38]

### Recruiting and Retirement: Two Different Adaptation Processes

A CAF career requires constant adaptation on the part of members and their families, from recruitment to retirement, in many situations. These include basic training, the various phases of occupational training, leadership courses, training exercises, pre-deployment training exercises, deployments, deployment homecomings, and postings in Canada and overseas, to name just a few. This process of constant adaptation affects the psychological, social, cultural, professional and family spheres of a person's life. The stress the member experiences in various situations is a reaction to having to adapt to the constraints of the environment. The adaptation reaction, which psychologists Richard L. Lazarus and Susan Folkman refer to as "coping," represents the "constantly changing cognitive and behavioral efforts to manage specific external and/or internal demands that are appraised as taxing or exceeding the resources of the person."[39] It is therefore not incorrect to say that recruiting as much as retirement is a [trans] "process that involves the constant interaction between the individual and the dynamic world in which he or she evolves and interacts."[40] They are two adaptive processes that force people to face stressors from sources that are specific to each process. How individuals subjectively view a process is key, as what is stressful for one person is not necessarily stressful for another.[41]

There is a huge body of research on adapting and coping. Theories around role transitions are very relevant to the transitions from civilian to military and from military to civilian life. The transition that members must go through when they are released from the CAF is first and foremost a professional one. These theories [trans] "make intelligible, during these transitions, the processes at work in the subject–environment exchanges, that is to say, to explain ways of adapting to new professional roles and the reciprocal adjustments of the subject and his or her work environment."[42]

### The Military-Civilian Transition in Four Phases

There is no consensus within the scientific and military community on the operational definition of the military–civilian transition process. Nor is there any unanimously accepted conceptual model. Scientific research has made it possible to advance the concept of the transitional approach, but without arriving at an explanatory model. The scientific community agrees that the military–civilian transition process is complex, personal and multi-faceted.[43] The transition can have an impact on a person's psychosocial balance, quality of life, well-being and health.

Some U.S. studies have highlighted the importance of certain factors in the transition process. We feel that it is necessary to conduct an interpretive reading of the results and place them in a Canadian context. Among other things, it appears that having completed college or university and being an officer facilitates the transition process[44] but that having had traumatic experiences, having been seriously injured, having served in a combat zone and having known a military member who has been injured or killed makes the transition process more challenging.[45]

Loyola University's Lisa Burkhart's and Nancy Hogan's study of 20 female veterans of the U.S. military leads to a better understanding of this transition in women.[46] The study highlights seven specific categories of adaptive measures used by servicewomen. The study is interesting, but its scope is limited.

Between 2014 and 2016, we conducted a qualitative study[47] of 17 French-speaking veterans living in Quebec. Some of the main findings were that the transition process generates negative feelings among the majority of participants, particularly those who were released for medical reasons; the type of release (voluntary/end of service or health reasons) has an impact on the transition; personal preparation plays a very important role in the process; and creating and maintaining a social network before the transition period is an element that positively affects the experience.[48] On the last point, it seems that CAF members who retain a strong social bond with civilians have an easier time going through their transition.

Of all the scientific articles consulted, the University of Southern California's Carl Andrew Castro's and Sara Kintzle's most clearly conceptualizes the transition process in what they call the "military transition theory."[49] The authors postulate that the military–civilian transition process has three phases that interact and overlap. Each of the phases brings into play individual, interpersonal, community and organizational factors that influence the transition.[50] The authors refer to the first phase as "approaching military transition," in which personal, cultural and transitional factors create the foundation for the transition trajectory.[51] They refer to the second phase as "managing the transition"; it involves the individual, community, organizational and transitional factors that impact the individual's transition from military to civilian life.[52] The third phase, "assessing the transition," covers the outcome of the transition (from the veteran's perspective).[53]

The theory proposed by Castro and Kintzle focuses upon American soldiers' transition from military to civilian life. From our point of view, although it adds to the reflection on this last stage of the military career and attempts to conceptualize a little-studied and poorly documented phenomenon, their theory is incomplete and only moderately applicable to the situation of CAF members.

We are therefore suggesting a Canadian model called the *military–civilian transition process model*. Our model has four consecutive, interconnected phases. The entire transition process from military to civilian life is based on shared responsibilities between several parties. Obviously, the CAF members and their families play a vital role and share a part of the responsibility at each phase. The Department of National Defence plays a very active role in the pre-release and release phases. Veterans Affairs Canada plays a central role during the release phase. Provincial and municipal governments and community and social organizations, regardless of whether they are specifically for veterans, play a crucial role during the post-release phase.

Each phase of the *military–civilian transition process model* includes social, personal, family, health-related, financial, academic, professional, and psychological factors. It is the sum of those factors that will determine whether or not the CAF member is able to adapt to his or her new civilian life. That adjustment or maladjustment will be subjectively perceived by the member in transition through indicators such as quality of life, well-being, social integration and health. Figure 3 is a graphic representation of the model.

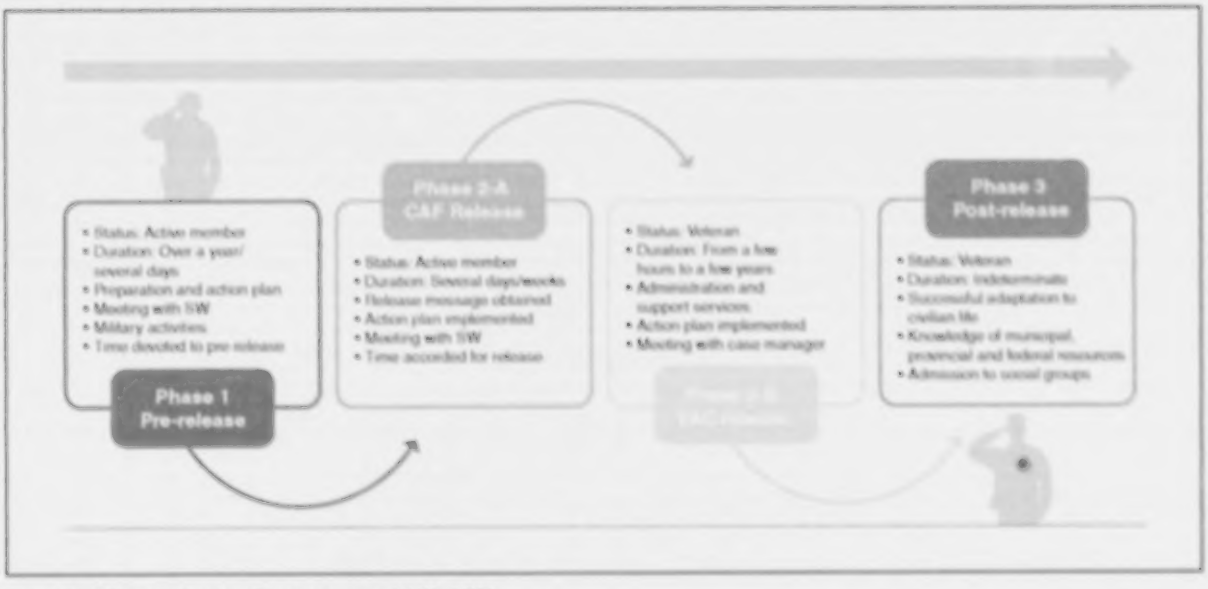



Figure 3 – Military-civilian transition process model (M–C TP)

Below are the detailed characteristics of each phase.

| Phase 1 – Pre-release | |
|---|---|
| **Status** | **Active member** |
| Start of the phase | Phase starts with the desire to request voluntary release, as mandatory retirement age approaches, when there are indicators of conduct that is inconsistent with military service, or when the person has been assigned a permanent medical category. |
| End of the phase | When the release message is received. |
| Duration | It varies. Obtaining a release may take over a year, but sometimes it takes only a few days. |
| Things to consider | The type of release must be considered, as should the state of the member's health and his/her level of education, military occupation, marital status, choice of living environment and occupational project. |
| Measures to take | A transition action plan must be prepared. |
| Use of time | Members complete their normal job tasks, their condition permitting, but they should be given time to prepare for their release. |
| CAF support | Individual meetings between the member and a social work officer/social worker to prepare for the release. Meeting between the member, his/her family and a social work officer/social worker. |
| **Phase 2-A – CAF release** | |
| **Status** | **Serving member** |
| Start of the phase | Phase starts when the release message is received. |
| End of the phase | Phase ends on the last day of active service (including take-back holiday). |
| Duration | It varies from several days to several weeks. |
| Things to take into account | Obtaining the release message. This phase is essentially administrative and includes departure procedures, pension benefits, final move, return of military equipment, and the departure meal. Medical services continue until the member's health has stabilized. |
| Measures to take | Transition action plan should be set in motion. |
| Use of time | The member should be given most of his/her time to prepare for the release. |
| CAF/VAC support | Individual follow-up meetings between the member and a social work officer/social worker to ensure that the release goes smoothly. Meeting with a CAF and VAC case manager. |
| **Phase 2-B – VAC release** | |
| **Status** | **Veteran and civilian-to-be** |
| Start of the phase | Phase starts when the release message is received. |
| End of the phase | It varies. |
| Duration | From several hours to several years. |
| Things to consider | Phase during which the veteran negotiates with VAC for service delivery. Phase is focused on administration, services and health care. The type of release and transition issues should also be considered. |
| Measures to take | Transition action plan should be set in motion. Member should join veterans' groups. |
| Use of time | The veteran decides how to use his/her time. |
| VAC support | Meetings with a VAC case manager. Programs and services in place if the veteran has access to them. |
| **Phase 3 – Post-release** | |
| **Status** | **Veteran and full-fledged civilian** |
| Start of the phase | Phase starts when the veteran subjectively feels that he/she has adapted to civilian life. |
| End of the phase | Indeterminate. |
| Duration | It varies. Each veteran will reach this phase at his/her own pace, based on a number of factors. |
| Things to consider | The following things should be considered: type of release, social integration, a sense of belonging in the community, interpersonal relationships, social and sports activities, and the person's occupational plan and health. |
| Measures to take | The veteran should try to maintain a healthy level of social and community engagement. The veteran should join social and/or veterans' groups. |
| Use of time | The veteran decides how to use his/her time. |
| Support | Access to provincial health and social services. Social and community programs. Veterans' initiatives. |

### CAF Pre-Release and Release

*"The CAF and DND have primary responsibility for providing transition programs and services to still-serving CAF members, and everything should be done to help releasing CAF members, particularly ill and injured ones, make a successful transition to civilian society."*[54]

During Phase 1, the pre-release phase, there is a shared responsibility between the member, his/her family, the CAF, and the Department of National Defence. Members who begin this phase may have decided to ask for a voluntary release, or know that they will soon be released because they are reaching the mandatory retirement age, or for health reasons because they have been assigned a permanent medical category. The concept of time may appear abstract, but it is a good idea for the member to begin thinking about his/her release as soon as possible. That reflection should focus upon social, personal, family, physical and mental health, financial, academic, and professional aspects. The professional aspect is of particular importance because, according to one study, most veterans (89%) work after their release.[55] The member should develop a realistic, structured action plan.

The CAF can play a leading role during the pre-release phase. Who better than social work officers and social workers to help members and their families prepare for the pre-release phase, and, ultimately, for their transition to civilian life? "Social work is a profession concerned with helping individuals, families, groups and communities to enhance their individual and collective well-being. It aims to help people develop their skills and their ability to use their own resources and those of the community to resolve problems,"[56] or to prevent those problems. A number of challenges related to the transition are psychological, and social workers, using a systemic approach, are able to consider the various difficulties and address them with the member.[57]

"A number of challenges related to the transition are psychological, and social workers, using a systemic approach, are able to consider the various difficulties and address them with the member."

Currently, CAF social workers and social work officers play absolutely no role in the transition process from military to civilian life. In our opinion, this is a major gap to fill, especially considering that they have the mandate of supporting and encouraging "all CF members to take an active part in maintaining their personal health," and creating and supporting "a climate that fosters positive mental health and by striving to reduce the factors that put mental health at risk."[58]

DND-ADM (PA) photo

A minimum of three meetings should be mandatory during the CAF's pre-release and release phases. The first meeting should take place between the social worker and the member, alone, when the release is imminent. The first meeting should build the foundations of an action plan, including short-, medium- and long-term objectives, as well as the means to achieve them. The second meeting should take place a few weeks later between the social worker, the member and the family. It should be aimed at educating the family about the likely challenges of the transition. The third meeting should take place in the member's final days of service to validate his/her status and transition plan implementation, and provide referrals to external organizations if needed.

In short, [trans] "military social workers play a key role within the Canadian Armed Forces; as experts, they are consulted on the well-being of the troops."[59] They should therefore be there to support member well-being until the moment members hang up their uniforms.

## Conclusion

There is an acute need for military authorities to address the pre-release and release phases because they have many impacts upon the unique and subjective coping mechanisms of each member who is released from the CAF, and upon whether members successfully transition from military to civilian life or develop psychosocial problems. Those early stages are crucial in the transition process, and the full responsibility rests with the Department of National Defence, the CAF, the members, and their families. A member who is well-oriented and well-equipped should be able to navigate the adjustment process with less difficulty than a person who can only count on himself/herself, and whose preparation is limited. The CAF has all of the necessary resources within its workforce to introduce preparatory initiatives to help with the transition. It would only require a bit of determination and recognition of the urgency to act.

CMJ

## NOTES

1. Department of National Defence, *DAOD 5023-0, Universality of Service* (2015), retrieved from http://www.forces.gc.ca/en/about-policies-standards-defence-admin-orders-directives-5000/5023-0.page
2. *Ibid.*
3. For more information on the categories, the reasons for release, and special instructions, go to Department of National Defence, *QR&Os: Volume I – Chapter 15 Release* (2015), retrieved from http://www.forces.gc.ca/en/about-policies-standards-queens-regulations-orders-vol-01/ch-15.page.
4. J. Thompson and W. Lockhart, *Background for the Road to Civilian Life (R2CL) Program of Research* (Charlottetown: Department of Veterans Affairs Canada/Government of Canada, 2015).
5. R. Jolly, *Changing Step* (London: Brassey's Ltd, 1996).
6. K. Cutright, A.M. Wiggins and G.L. Dick, "Adjustment to civilian life" in G.L. Dick, *Social Work Practices with Veterans* (Washington: NASW Press, 2014).
7. C.A. Castro and S. Kintzle, "Suicides in the military: The post-modern combat veteran and the Hemingway effect," in *Current Psychiatry Reports* 16(8) (2014): pp. 1–9.
8. M.T. Hay, L. Rorrer, J.R. Rivera, R. Krannich and C. Krannich, *Military Transition to Civilian Success* (Manassas Park: Impact Publications, 2006).
9. T. Wolfe, *One of Uniform* (Washington: Potomac Books, 2012).
10. J.E. Coll and E.L. Weiss, "Transitioning Veterans into Civilian Life" in A. Rubin, E.L. Weiss and J.E. Coll, *Handbook of Military Social Work* (Hoboken, NJ: John Wiley and Sons Inc., 2013): p. 281.
11. *Ibid.*
12. Department of Veterans Affairs Canada, *Survey on Transition to Civilian Life: Report on Regular Force Veterans – Executive Summary*, (2014), retrieved from http://www.veterans.gc.ca/eng/about-us/research-directorate/publications/reportsurvey-trans-exec.
13. Subcommittee on Veterans, *The Transition to the Civilian Life of Veterans* (Ottawa: Senate/Government of Canada, 2014).
14. L.A. Bryanne and S.M. Barnes, "Facilitating treatment engagement during high-risk transition periods: A potential suicide prevention strategy," in *American Journal of Public Health* 102(S1) (2012): pp. S12–S14.
15. J.L. Pease, M. Billera and G. Gerard, "Military Culture and the Transition to Civilian Life: Suicide Risk and Other Considerations," in *Social Work* 61(1) (2016): pp. 83–86.
16. E. Latimer, J. McGregor, C. Methot and A. Smith, I Count MTL 2015: Count and Survey of Montreal's Homeless Population on 24 March 2015 (Montreal: Douglas Mental Health University Institute, 2015).
17. A. Segaert and A. Bauer, *The Extent and Nature of Veteran Homelessness in Canada* (Ottawa: Employment and Social Development Canada/Government of Canada, 2015).
18. *Ibid.*
19. It is important to note that the Employment and Social Development Canada data is incomplete, as it comes from a review of information from 60 shelters across Canada. It is therefore possible that some veterans who do not use these establishments were not counted.
20. In order to be entitled to a pension upon release, members must have 25 years of eligible service, or 9,131 days. For more information, go to the following link: http://www.forces.gc.ca/en/caf-community-pension/contributor.page.
21. Department of National Defence, *Surgeon General's Mental Health Strategy* (Ottawa: Government of Canada, 2013).
22. D. Blackburn, "Et si les anciens combattants avaient accès aux services de santé des Forces armées canadiennes…," *ASeNord.ca* (21 March 2016), retrieved from http://www.asenord.ca/2016/03/et-si-les-anciens-combattants-avaient-acces-aux-services-de-sante-des-faf/.
23. Subcommittee on Veterans (2014): p. 1.
24. D. Blackburn, *Canadiens en Europe – Élaboration d'un programme psychosocial d'appui à l'adaptation* (Louvain-la-Neuve, Belgique: Académia-L'Harmattan, 2013).
25. A. Sion, "Evidence" in Subcommittee on Veterans, *The Transition to Civilian Life of Veterans* (Ottawa: Senate/Government of Canada, 2014): p. 1.
26. Canadian Forces Leadership and Recruit School, *Basic Military Qualification (BMQ) and Basic Military Officer Qualification (BMOQ) Joining Instructions* (Saint-Jean-sur-Richelieu: Department of National Defence, 2016): p. 7.
27. F. Dupuis-Déri, "Les élections de Conseils d'élèves: méthode d'endoctrinement au libéralisme politique," in *Revue des sciences de l'éducation* 32(3) (2006): p. 604.
28. Tom St-Denis, "Future Soldiers: 'The Few'… Military Personnel in the Developed World," in *Canadian Military Journal*, Vol. 15, No. 4, Autumn 2015: p. 15.
29. Department of National Defence, *Canadian Armed Forces Professional Development* (2016), retrieved from http://www.forces.gc.ca/en/training-prof-dev/index.page.
30. J.E. Coll and E.L. Weiss (2013).
31. K. Reginbald and J.-M. Deslauriers, "Vie militaire et paternité," *Reflets* 16(1) (2010): p. 205.
32. Subcommittee on Veterans, (2014): p. 1.
33. J.L. Pease, M. Billera and G. Gerard (2016).
34. N.A. Sayer, P. Frazier, R.J. Orazem, M. Murdoch, A. Gravely, K.F. Carlson, *et al.*, "Military to civilian questionnaire: A measure of post deployment community reintegration difficulty among veterans using Department of Veterans Affairs medical care," in *Journal of Traumatic Stress* 24 (2011): pp. 660–670.
35. P. Davies, *Difficult Life Transitions: Learning and Digital Technologies in the Military to Civilian Transition. A Literature Review* (Lancaster,UK: Centre for Technology Enhanced Learning, 2014).
36. *Ibid*, p. 12.
37. N.A. Sayer, P. Frazier, R.J. Orazem, M. Murdoch, A. Gravely, K.F. Carlson, et al. (2011).
38. J.E. Coll and E.L. Weiss, (2013).
39. R.S. Lazarus and S. Folkman, *Stress, Appraisal and Coping* (New York: Springer, 1984): p. 141.
40. A. Jakubowicz, "L'adaptation psychologique." *Encyclopædia Universalis* (Paris: Encyclopædia Universalis, 2002): pp. 247–250.
41. D. Blackburn (2013).
42. C. Martin-Caniaris and A. Baubion-Broye, "Transition professionnelle et orientation de rôle dans la fonction de cadre," in *Relations industrielles / Industrial Relations* 62 (4) (2007): p. 643.
43. J. Thompson and W. Lockhart (2015).
44. R. Morin, *The Difficult Transition from Military to Civilian Life* (Washington: Pew Research Center Social and Demographic Trends, 2011).
45. *Ibid.*
46. L. Burkhart and N. Hogan, "Being a Female Veteran – A Grounded Theory of Coping with Transitions," in *Social Work in Mental Health* 13(2) (2015): pp. 108–127.
47. A scientific article in French about our study *De la vie militaire à la vie civile – Enjeux transitoires pour les anciens combattants* will be published in 2016–2017.
48. D. Blackburn, *De la vie militaire à la vie civile: enjeux transitoires pour les anciens combattants* (2015), presentation at the 6th annual Military and Veteran Health Research Forum, Quebec City, Quebec. Summary retrieved from https://cimvhr.ca/forum/docs/CIMVHR-Forum-Abstracts-2015.pdf.
49. C.A. Castro and S. Kintzle (2014).
50. *Ibid.*
51. *Ibid.*
52. *Ibid.*
53. *Ibid.*
54. Subcommittee on Veterans (2014): p. 11.
55. Department of Veterans Affairs Canada (2014).
56. Canadian Association of Social Workers, "What is Social Work?" (2016), retrieved from http://www.casw-acts.ca/en/what-social-work.
57. K. Cutright, A.M. Wiggins and G.L. Dick (2014).
58. Department of National Defence, *Canadian Forces Social Work Handbook* (Ottawa: Government of Canada, 2012).
59. K. Reginbald and J.-M. Deslauriers (2010): p. 205.

DND-MDN Saint-Jean photo CMR2014-049 Mario Poirier

# The Foundations of Inclusive Leadership

by Joseph Harding

## Introduction

There is a lot of research that indicates that the business of education is more inclusive than in the past, but challenges remain for the next generation of students, teachers, and senior management. This short article will present a proposal for Inclusive Leadership in the context of education, with a direct application to the three Employment Equity Groups of the Canadian Armed Forces (CAF). It will include a description of chosen concepts that will connect to inclusive leadership – one pertaining to inclusiveness, and two pertaining to leadership: both *transformational* and *participative*. The concepts of inclusivity in education and transformational leadership will be explained separately, then combined with a proposal for an educational setting perspective. Arguments will be presented in favour of this outlook in education with respect to validity, practicality, and usefulness. Finally, the proposed perspective will be compared against other considerations. Inclusive Leadership in the field of education will not only increase CAF Diversity learning opportunities, but will also help educate a CAF that strives for adaptability; an important principle of both leadership and the art of war.

## Web Resources

An excellent web resource for Inclusive Leadership in Education is provided by Dr. Susan Bainbridge, an expert in Inclusive Leadership in Education,[1] at http://www.livebinders.com/play/play?id=80716. It is listed as a 2016 reference, due to its constant refresh of information and links to current research material. The site is designed in a tabular format for links to inclusivity in education, as well as relevant leadership concepts and examples. Also, websites such as the one dedicated to inclusivity in education by inclusive educators, such as Dr. Paula Kluth, provide practical and intuitive examples, based upon research that can be used by everyday implementers: http://www.paulakluth.com/readings/inclusive-schooling/is-your-school-inclusive/.

In addition, the CAF has an imbedded centre of excellence for leadership at the Military Personnel Generation Headquarters, with CAF Leadership Doctrine managed by the Professional Development Department. All publications and relevant policies and research can be requested or sourced via the following website – http://www.forces.gc.ca/en/training-prof-dev/index.page.

The emphasis of this Department is to manage both the current requirements and future requirements for the leaders who manage the CAF.

## Inclusivity in Education

Inclusivity in education in Canada is not new. New Brunswick's education system had its Canadian champion, Dr. Gordon Porter, about 25 years ago. He took a key transformational leadership role to develop an inclusive system. According to Dr. Jude McArthur, a Senior Lecturer in the Institute of Education, Massey University, New Zealand, "Systemic efforts focused on supports, resources and professional development for schools to include and teach all students, and Gordon argues that inclusion necessarily turns our focus to school improvement."[2]

If we are to tackle the challenges of inclusivity, we must first understand what it *is* and *is not*. It can be argued that "inclusivity" is a blend of the elements of equality, diversity, and the act of inclusion, in accordance with the goal of Figure 1 to present "ALL" as the outcome.[3] Although the term "ALL" relates to everyone in the education system and might be altruistic, the logic is that the more inclusive the education environment, the closer it will be to achieving equal opportunity for students graduating into our society. The trinity presented in Figure 1 is simply illustrated, and an excellent representation of what inclusivity can look like. The test is the ability to transfer the simplicity of the message into the complexity of the bureaucracy of education, stereotype behaviours against the three elements presented, and finally, to manage the expectation that there might not be a simple end-state, but instead, a *steady state of continuous improvement*. This steady state could be the benchmark for success.

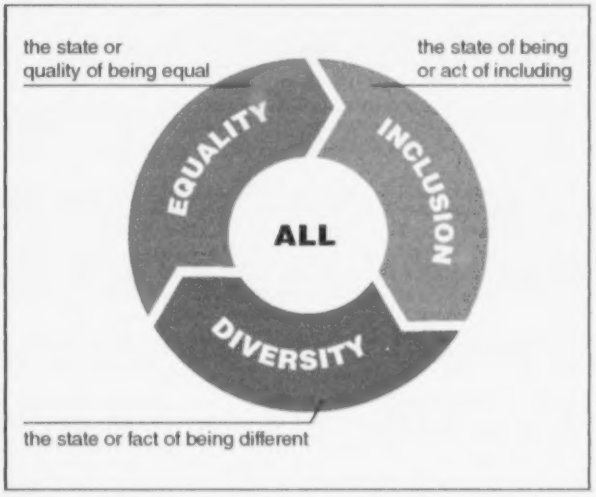



Figure 1 – Model for Inclusion, Equality and Diversity

By better understanding the three separate elements of inclusivity, only then will educational stakeholders be able to plan appropriately.

## Transformational and Participative Leadership

The first key definition is leadership itself. Defined many ways, but expertly and neutrally explained in the CAF Doctrine Manual of Leadership as, "...directly or indirectly influencing others, by means of formal authority or personal attributes, to act in accordance with one's intent or a shared purpose."[4] The key verb is *influence*, a trait that some people have naturally, or can develop to varying degrees. Leadership is present within all ages, all levels of the work place, school, and at home, can range from dictatorship to laissez-faire attitudes and approaches, and is obviously not limited to the military. The different styles and concepts matched with people's capabilities is where this "art" becomes either useful or dangerous. However, positive action can most certainly result from a style known as Transformational Leadership, which will be further defined and offered as an option for inclusive leadership in education.

There are many interpretations of the term *Transformational Leadership*. However, expert on education equity, reform, and innovation, Dr. Matthew Lynch, proposes four attributes of Transformational Leadership as: Idealized/Charismatic influence, Inspirational Motivation, Intellectual Stimulation, and Individualized Consideration.[5] According to leadership researcher Dr. Joseph Meng-Chun Chin of the Department of Education, National Chengchi University, Taiwan, "...transformational leadership examines the relationship between leader and follower and considers that by engaging the higher needs of the followers, instead of merely working for the greater good, the followers become self-actualizing and finally grow to be leaders themselves."[6] Participative and Transformational Leadership specialist Doreen Franklin further presents the role of the Transformational Leader as follows:

- Looks for potential in everyone
- Is a role model
- Motivates others
- Spends time with individuals
- Recognizes individual differences and strengths
- Encourages creativity
- Is an open book[7]

In addition, Franklin provides an explanation of what Transformational Leadership looks like: "There is an obvious goal (it is clear what the team is working on and why.) Everyone has a part in achieving that goal (based on their individual strengths and talents.) Everyone can see how the goal will affect them for the better (this makes them want to combine their talents to work toward that goal and provides intrinsic motivation)."[8]

Leadership in Organizations researcher Dr. Larry Coutts offers that, "Participative leadership is a style of leadership that involves all members of a team in identifying essential goals and developing procedures or strategies for reaching those goals. From this perspective, participative leadership can be seen as a leadership style that relies heavily on the leader functioning as a facilitator rather than simply issuing orders or making assignments."[9]

Doreen Franklin further presents the role of the Participative Leader as follows:

- Presents goals
- Encourages participation
- Involves people in decision making
- Encourages cooperation
- Directs the project[10]

In addition, Franklin provides an explanation of what a Participative Leader looks like: "The leader presents a problem (something they want to work on), the team brainstorms ideas (everyone's ideas are valued), the team votes on the ideas (everyone feels involved), and team members choose what job they do to reach the goal (some gaps may occur as this is not necessarily based on individual goals and strengths)."[11]

The Canadian Armed Forces doctrine on leadership presents a more thorough definition of Transformational Leadership, including a link to the spectrum of leader influence behaviours that span the transformational style along the span of control, as illustrated in Figure 2.[12] The CAF defines effective CAF leadership in terms of achieving the mission assigned by the Canadian Government, while ensuring the appropriate ethos of the profession of arms is respected. Improvement is always a consideration and goal.[13]

## Leadership for Inclusive Education Model Proposal

Based upon the definition of inclusivity and the selected leadership concepts, it is now time to develop an integrated proposal for Inclusive Leadership in Education. "We believe for inclusion to live, we must 'live inclusion.' How do we go about creating a school that 'lives inclusion'?"[15] This is the fundamental question. Given that the Transformational Leader spans a control of influence behaviours that include a participative style, Transformational Leadership will be further presented as the overarching leadership concept to tackle inclusivity. This proposal will be entitled "Inclusive Transformational Leadership" as a strategy to blend the leadership style with the inclusivity elements of diversity, inclusion, and equity. The proposal of Inclusive Transformational Leadership will be analyzed in Table 1 as a comparison between some of the key principles of Transformational Leadership and their validity, practicality, and usefulness in an educational context to achieve an inclusive environment.

## Leadership for Inclusive Education – Comparison to Alternate Options

Inclusive Leadership can be used holistically or even targeted to challenging areas, such as diversity in the education system. New Zealand educators Timoti Harris and Lesleigh Henderson looked upon diversity as a face of inclusivity by providing a different option to the status quo, celebrating the "…concept of difference as richness, cultural capital as an asset not a barrier."[16] This formed the foundation of instructional design, conduct of business in the school system, and the basis for transformation.

The CAF is pursuing an innovative path on its journey to Institutional Excellence.[17] The authors present three components of Institutional Excellence as "…the harmonization of the three clusters of 'running the business,' Whole of Government framework and operational excellence."[18] Part of the challenges of the CAF recruitment process is to be as inclusive as possible with respect to a representation of Canadian society, and yet also to achieve mission success in accordance with the Canadian Government's

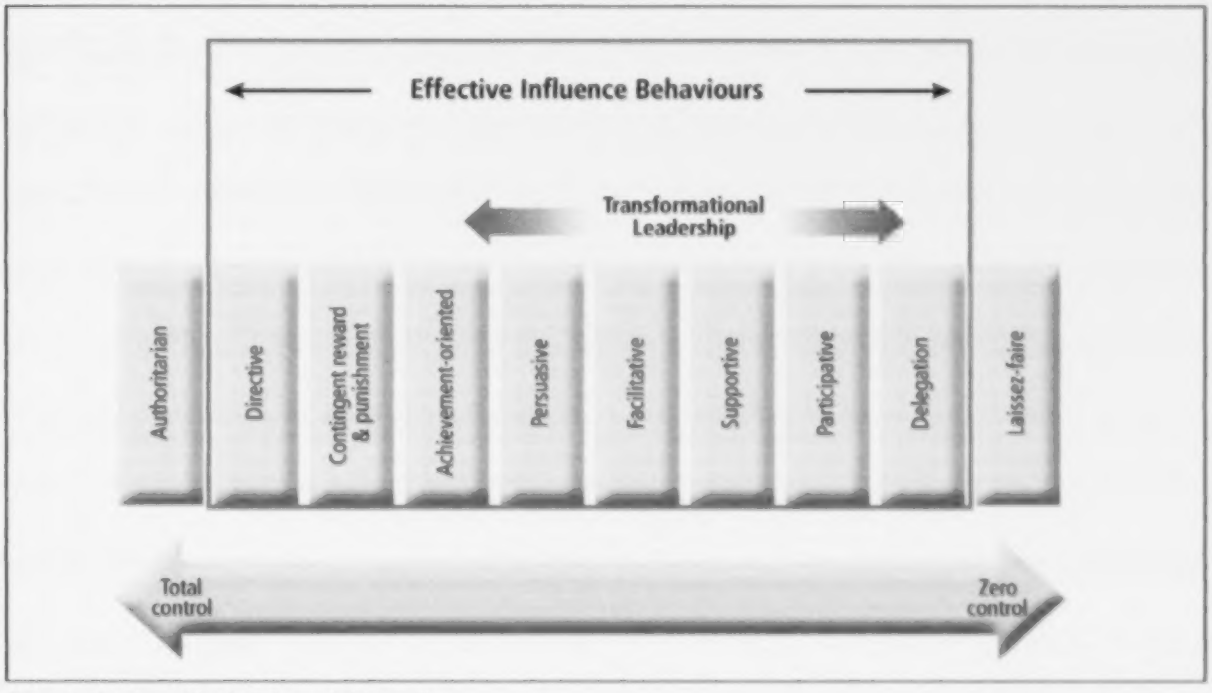



Figure 2 – Spectrum of leader influence behaviours[14]

| | *Validity* in the educational context | *Practicality* in the educational context | ***Usefulness*** **in the educational context** |
|---|---|---|---|
| **Transformational Leadership Principles** | **Rated as High, Medium, Low (for the inclusive principles of Validity, Practicality, Usefulness).** | | |
| Looks for potential in everyone | High | Medium | High |
| | When applied by many leadership levels of the educational organization, this principle can have a multiplying effect for both students and staff. This principle of the transformational leader is almost the most vital principle of inclusion. If all have varying degrees of potential, then the accepted balance is a blend of people. Although this is extremely useful in redefining the inclusive classroom, it is difficult to achieve for all schools and learning environments where exclusive practices exist, and others where costs and student learning challenges threaten the advancement of the group. | | |
| Is a role model | High | High | High |
| | Leadership by example is a key element to success. Senior management and teachers combined with representatives from the public can set standards that others will strive to achieve once successful. Leaders in the educational setting such as principals and teachers will be vital in setting a culture of change. More importantly, senior management in both school and political realms acting as role models for transformation could spike a momentum that simply cannot be reached at the tactical levels of the schools. Together role model behaviour can shatter an unacceptable status quo. | | |
| Motivates others | High | Medium | High |
| | One teacher's efforts might spread to other teachers, as well as within the classroom environment among skeptical students. Limitations will occur where some talented leaders are restricted in the access they have to others. Social media and other rapid forms of communication can help. | | |
| Spends time with individuals | High | Medium | Medium |
| | Policies crafted alone for issues of inclusion, equity and diversion will not achieve an inclusive environment. It will take effort with people to develop the necessary transformation. Time will be a limitation as well as the natural physical and geographic boundaries of the school systems and environments. Instead of making separate time to "transform" people's attitudes, spending time with others can form part of the natural rhythm of communication within the educational venue. | | |
| Recognizes individual differences and strengths | High | Medium | Medium |
| | Not all will appreciate the vision of an inclusive society. Some change agent efforts will not be successful on all fronts, accepting limitations where appropriate. Teachers, administrators, students, and society change at a different pace so patience and continuous effort will be the key pathway to ensuring that the educational stakeholders' expectations are met. | | |
| Encourages creativity | High | Medium | High |
| | Revolutionary advancements require an open mind and creative approaches from the team. Change is ever constant and even faster today, due to advancements with technology and globalization. How gender plays a role in distance education, as an example, might not be a significant factor for males, but it could be the key element to inclusivity for rural women in developing countries, leading to an expanding and more successful workforce. | | |
| Is an "open book" or maintains a high profile | Medium | Low | Low |
| | It is necessary for others to view leaders as setting an example, but full disclosure of oneself is not necessary. The "open book" analogy is not very practical to reach a large audience, unless it is used in a politically charged position of senior management. It does not appear to be a trait that would be well-applied in the role of spreading the word for inclusive leadership in education. A successful leader who also maintains a low profile could be *equally* successful. | | |

Table 1 – Inclusive Transformational Leadership

Author

direction through a professional selection process. Once members are hired, the military training and educational environment can then perform its tasks with goals of inclusivity of learning styles by occupation, gender learning differences, managing diverse group needs, and constantly learning amidst a high tempo of operational support to the country. The blend of meeting the needs of the government, the business, and the military mission limit the inclusivity goals of the Human Rights of Canada, but within the restrictions placed by the "Whole of Government," "Operational (Military) Art Tactics," and "Running the Business," an Inclusive Transformational Leadership approach would simply need to be redefined. This classification of inclusive learning could apply within the unique nature of the military if the appropriate research fed the policy and practical applications for those operating within the military framework.

Characteristics of Inclusive Schools defined as: Committed Leadership, Democratic Classrooms, Supportive School Culture, Engaging & Relevant Curricula, and Responsive Instruction, according to acknowledged experts, such as Dr. Paula Kluth, compare well with Inclusive Transformational Leadership.[20] All five features require a strong will to adapt current practices and procedures, and adopt a change management approach to improve inclusivity. There is no reason why CAF Schools and training and education management activities could not strive to achieve similar intentions. The CAF develops its leaders with a standard systems approach to instructional design that progresses student learning through developmental periods over their careers. By employing the latest research on leadership doctrine, and adopting a continuous improvement philosophy with advanced technology support, the results should be exceptional. The challenges that remain are also similar to other learning institutions that need to evolve. Inclusivity will be achieved when the CAF is a representative of Canadian society (given its unique job), which presently it is *not*. The Employment Equity Act, the law, states that Employment equity, as defined in Canadian law by the Employment Equity Act, requires employers to engage in proactive employment practices to increase the representation of four designated groups: women, people with disabilities, Aboriginal peoples, and visible minorities.[21] The "proactive" capabilities of leadership can take the Employment Equity Act and use the different leadership styles to address issues of exclusivity with the Act as the foundation.

While the four key diverse groups of the Employment Equity Act need to be addressed for employment in Canada, the limitation of the proposed concept for Inclusive Transformational Leadership will preclude the recruitment of disabled people in the CAF. This might not be the case in the future as new battlefields (i.e. cyber warfare) will require unique approaches to combat readiness. Customized exceptions might just become the norm for certain occupations that are in desperate need for talent, and more inclusive leadership and innovative practices could simply be the best solution, resulting in positive second and third order effects for Canadians. Regardless, improvements need to occur now for women, Aboriginal peoples, and visible minorities with respect to employment and training in the military.

## Conclusion

Inclusive Transformational Leadership is simply a blend of an appropriately matched leadership concept with the goal of achieving the most inclusive environment and attitude for the community. The aspiration of this approach in education would be one of exponential growth where leaders influence the stakeholders of the educational environment to then become leaders themselves who advance positive change. It is assessed from the research embodied in this article that no one leadership approach is the panacea for inclusivity in education. Advancement for students starts with the people who teach, support, help, manage, and care for them. This positive attitude develops future inclusive leaders. Diversity is strength for both learning and the art of war; Inclusive Leadership being a fundamental path to victory on both fronts.

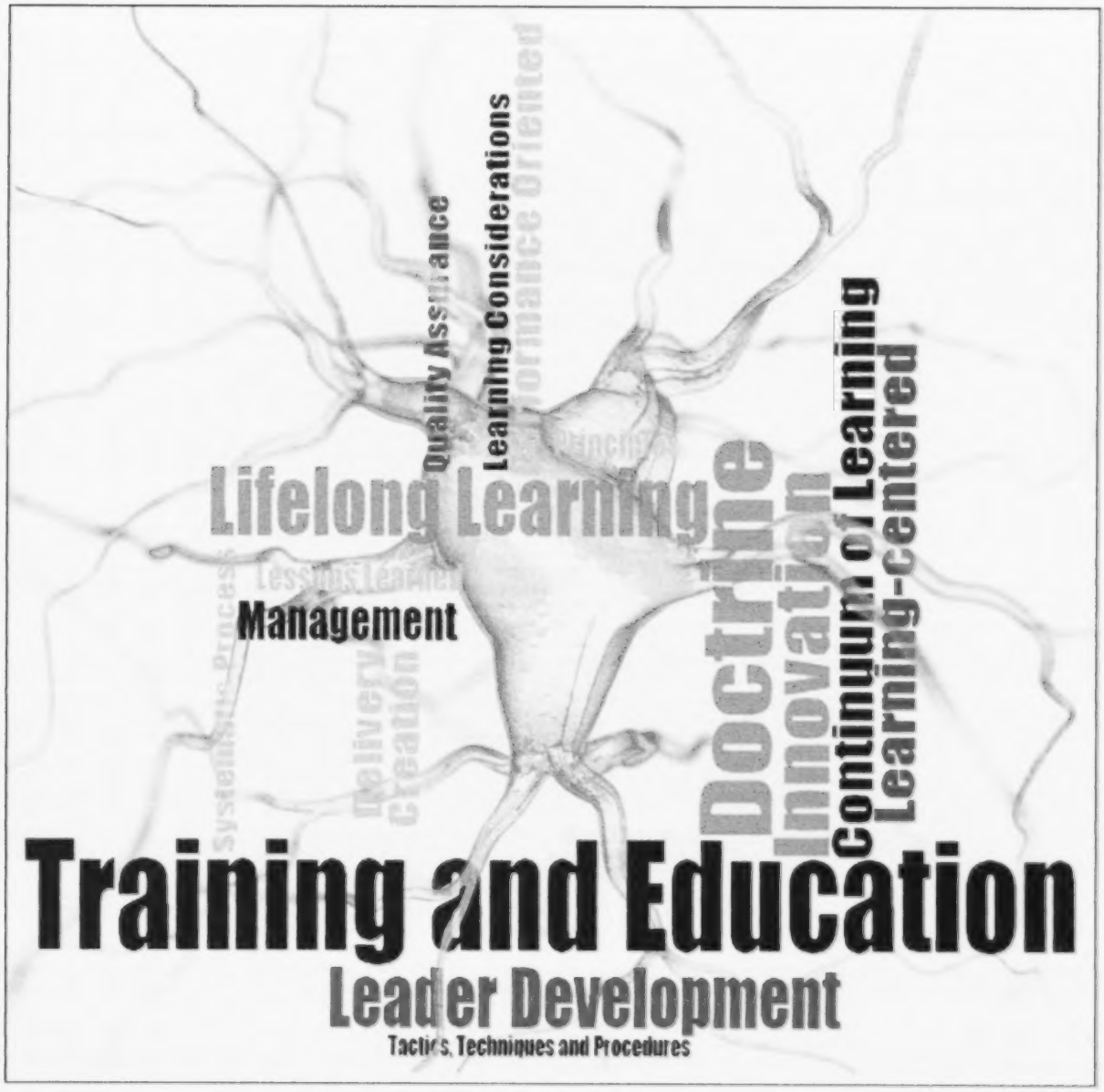
Figure 3 – Institutional Excellence[19]

Lieutenant-Colonel Joe Harding, CD, *is a Training Development Officer presently employed as the Senior Staff Officer of Personnel Generation Policy at the Military Personnel Generation Headquarters in Kingston, Ontario. He graduated with a Bachelors of Engineering Management degree from the Royal Military College of Canada, and has previously served in both the infantry and the artillery, where his deployment experience includes Bosnia, Cyprus, Afghanistan, and Sierra Leone. This autumn, he will graduate with a Masters of Distance Education from Athabaska University, with an interest in Inclusive Education, Tutoring and Student Support, and Music.*

CFCJA Imaging photo T-2012-0023-04

## NOTES

1. Susan Bainbridge, (2016). *Personal Learning Environment*. Retrieved 27 January 2016 from http://www.livebinders.com/play/play?id=80716.
2. Jude McArthur, (2012). "Leadership in the development of inclusive school communities," in *Leading Lights*, Edition 3. Newsletter of the New Zealand Educational Administration and Leadership Society (NZEALS). Retrieved 5 February 2016, p.7, from http://www.educationalleaders.govt.nz/Pedagogy-and-assessment/Building-effective-learning-environments/Leadership-and-inclusive-school-communities.
3. Bainbridge.
4. Canadian Defence Academy (2005), *Leadership in the Canadian Forces-Conceptual Foundations*. Published under the auspices of the Chief of the Defence Staff by the Canadian Defence Academy Canadian Forces Leadership Institute. Retrieved 31 January 2016 from http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/dn-nd/D2-313-1-2005-eng.pdf
5. Matthew Lynch (2015), *The Four Attributes of Transformational Leadership*. Retrieved 5 February 2016 from http://www.theedadvocate.org/the-4-attributes-of-transformational-leadership/.
6. Joseph Meng-Chun Chin, (2007). "Meta-analysis of Transformational School Leadership Effects on School Outcomes in Taiwan and the USA," in *Asia Pacific Education Review*, Vol. 8, No. 2, pp. 166-177. Retrieved from http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ776335.pdf.
7. Doreen Franklin, (2013). *Leadership Theories: Participative and Transformational Leadership*. Retrieved 6 February 2016 from: https://prezi.com/0qgmed67bjbu/leadership-theories-participative-and-transformational-leadership/.
8. *Ibid.*
9. Larry Coutts, (2010). *Leadership in Organizations: Concepts and Theories*. Retrieved 6 February 2016 from: https://prezi.com/0qgmed67bjbu/leadership-theories-participative-and-transformational-leadership/.
10. Franklin.
11. *Ibid.*
12. Canadian Defence Academy, *Leadership in the Canadian Forces*.
13. *Ibid.*
14. *Ibid.*
15. Timoti Harris and Lesleigh Henderson, (2014). *Inclusion: Cultural capital of diversity or deficit of disability? Language for change*. Retrieved 6 February 2016 from http://www.livebinders.com/play/play?id=80716
16. *Ibid.*
17. Éric Tremblay and Bill Bentley (2015). "Institutional Excellence: An Initial Roadmap," in *Canadian Military Journal*, Vol. 16, No. 1, Winter 2015. Retrieved 6 February 2016 from http://www.journal.forces.gc.ca/vol16/no1/PDF/CMJ161Ep14.pdf.
18. *Ibid.*, p.16.
19. *Ibid.*
20. Paula Kluth, (2016). *Is Your School Inclusive?* Retrieved 5 February 2016 from http://www.paulakluth.com/readings/inclusive-schooling/is-your-school-inclusive/.
21. Canada. Employment Equity Act (2016). Retrieved 7 February 2016 from http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/E-5.401.pdf.




DND/MILPERSGEN Policy & Doctrine

# A Doctrine for Individual Training and Education

by Julie Maillé and Louise Baillargeon

*"The road to knowledge is still under construction."*

– Audrey Gray, professor at the University of Saskatchewan

## Looking back, looking forward

No official doctrine had ever been written for the Canadian Armed Forces (CAF) training and education system. So, in a spirit of collaboration with the Joint Doctrine Branch, Military Personnel Generation (MILPERSGEN) was mandated to develop a Canadian Forces Joint Publication (CFJP) on individual training and education doctrine covering the entire CAF. The Doctrine and Directives – Individual Training and Education section, which was tasked with writing the publication, has been working on it almost exclusively since June of this year.

For the past thirty years, CAF training and education personnel have had two successive sets of manuals to guide them: the Canadian Forces Individual Training System 9000 series, and the Canadian Forces Individual Training and Education

Naval officer doing on board navigational calculations enroute to Pearl Harbor for Exercise *Rimpac* 16, 27 June 2016.

System (CFITES) 9050 series. The content of those publications was certainly useful. However, there was an ever more pressing need to support it with a structured, current, detailed official doctrine explaining the training and education system. It had become imperative to refresh some dated concepts, and to introduce new ways to design and deliver training and education.

The CFITES manuals in use today cover various levels of doctrine, from strategy to tactics. The generic approach and the scope of CFITES itself led to inconsistencies in the application of the system, and, in institutional design and concepts, and ways of doing things emerged that were diametrically opposed. The new doctrine on the subject is intended to consolidate the activities conducted across the CAF, and to harmonize them with the concepts developed by our allied partners. This doctrine sets the parameters guiding the activities of CFITES and the decisions associated with them.

## Need and vision

In order to carry out its mandate, the CAF engages in three large interdependent spheres of activity: operations, recruitment/selection, and training and education. Military Personnel Command (MILPERSCOM), through MILPERSGEN, drives the individual training and education activities, whose purpose is to prepare CAF members *intellectually* and *professionally* for the operations of today and tomorrow. MILPERSGEN's mission is to guide the personnel generation system and to enable it to maintain the specificity of the profession of arms. In order to accomplish these missions, it establishes the parameters of the professional development system and ensures support for learning throughout CAF members' lives, in order to maximize operational success. The joint doctrine on training and education was designed to direct the planning and delivery of learning activities. The doctrine describes the fundamental principles upon which the CAF relies in order to achieve the objectives set by the Government of Canada regarding training and education.

To meet the need for doctrine, in 2012, MILPERSGEN proposed that a new, three-part structure be adopted: policies, doctrine, and tactics, techniques and procedures (TTPs). The purpose of this approach was to establish the conceptual foundations of the training and education system. The doctrine related to the subject was supposed to describe the connections between the parts of the system in order to develop its principles, and to provide a framework within which to apply them in the CAF. The new series of doctrine publications will take the following form: CFJP 7.0 will offer an overview of the entire training and education system, Volume 7.1 will cover individual training and education, Volume 7.2 will describe joint collective training, and Volume 7.3 will focus upon training leaders. All this will be supported by a series of TTPs covering individual training and education that will serve as concrete guides to applying the processes of development, conduct, and management of CFITES.

## Doctrine: The cornerstone of the learning organization

Doctrine presents concepts and reflections that give direction to instructors and educators. The Defence

Soldiers studying an Indirect Fire Trainer at Hohenfels, Germany, as part of Operation *Reassurance*, 13 January 2016.

Terminology Bank defines doctrine as, "…fundamental principles by which the military forces guide their actions in support of objectives. It is authoritative but requires judgement in application." Based as it is upon lessons learned and upon projections of future trends (research and development), military doctrine is the link between the organization and the employment of military forces. Writing doctrine on individual training and education was a process strewn with obstacles. First, we had to identify the foundations of CFITES, based upon the *Canada First Defence Strategy*, which states that Canadians will be able to count on "…a first-class and modern military that is well trained, well equipped and ready," and one that possesses the basic capabilities and flexibility required to maintain naval, land, air, and special forces that are versatile and combat-ready. Developing doctrine is necessarily collaborative. This proved to be an energizing force, but it also slowed down the work at times, since some of the many ideas suggested were contradictory. Selecting the important points was a considerable challenge, as the needs of all stakeholders had to be taken into consideration. In addition, training and education doctrine is based upon a development cycle influenced by various factors, including research and development and lessons learned. It therefore had to be adaptable in order to deal with discoveries, emerging concepts, and new knowledge, while being simple enough to encompass the feedback obtained on all aspects of training and education.

"The key to being a learning organization is the development and inculcation of a body of unifying doctrine that leads the development of the CF at large through our capability development, professional development and training regimens."[1] Developing a solid doctrine with respect to training and education required us to question the traditional concepts, and to organize the established practices.

## One publication for all

The purpose of *training* is to instil the knowledge, skills, and attitudes required to carry out specific tasks, while that of *education* is to lay down a base of knowledge and intellectual skills that can support the learner in interpreting information effectively and exercising judgment. Because education in civilian and military institutions has evolved, professional soldiers, sailors, airmen, and airwomen today have a better understanding of the military organization and its place in the current and future security environments. For this reason, training and education are key elements in the CAF's operational success. Training activities enable the CAF organizations and their members to enhance their know-how, their effectiveness, and their efficiency. On the one hand, the organization is responsible for providing learning opportunities. On the other, learners are responsible for fully engaging in the learning activities and in making the most of them.

Training and education are part of the concept of lifelong learning for military personnel. This concept is related to the acquisition of knowledge, skills, and attitudes in various contexts – for example, through individual and collective training activities using formal, non-formal, and informal methods. Learning takes place on a continuum that varies, depending upon each learner's path. Whether it is formal, non-formal, or informal, learning has direct impacts upon personal and professional development. The CAF's basic approach, with both instructor-led courses and independent learning, is to focus upon actively engaging learners in the learning process, because the best way of learning is through targeted, guided intellectual or physical activities. Instructional designers and instructors must vary the training methods and increase learners' level of activity. Performance-oriented training and education means that all related activities must be directed at preparing CAF members to meet operational requirements, and to achieve departmental performance objectives.

Training activities are not incidental; they ensure operational effectiveness. They enable CAF members to be *effective* and the CAF to be *efficient*. Although training is given in a variety of environments and circumstances, all the training and education activities are focused upon *performance*, and upon achieving organizational objectives.

## Conclusion: A sizeable challenge

Writing doctrine with respect to individual training and education is a challenge in itself. A whole new series of publications had to be created by refreshing the concepts addressed in CFITES while introducing up-to-date training and education concepts, particularly current theories, new concepts such as a competency-based assessment system, lifelong learning, and leader development. We also had to take into account the new military occupation structure. In fact, we had to develop a complete, authoritative doctrine that stakeholders in training and education at the strategic, operational, and tactical levels of the CAF could build upon. The doctrine also had to include complementary concepts, such as quality assurance, lessons learned, innovation, and institutional excellence.

To remain relevant, doctrine must be flexible and must incorporate emerging concepts and lessons learned. More specifically, it must encompass the generational diversity of the new waves of learners. It must also be open to all the innovative approaches in the field of training and education. Doctrine is never fixed; it is always evolving.

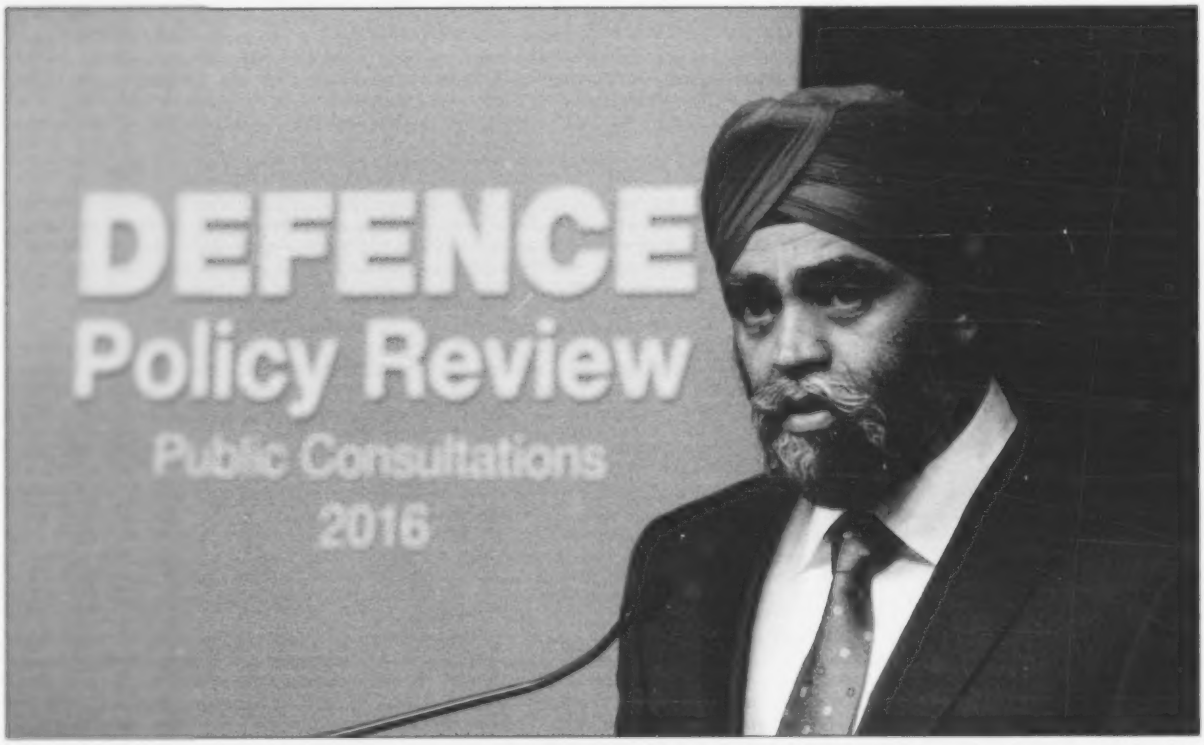
For us, writing joint doctrine on training and education has been a *unique* experience, a great learning opportunity, and a truly *humbling* experience.

**Major Julie Maillé** *has been a member of the Training Development Branch since 2005. Her substantive position is at MILPERSGEN HQ in Kingston. She has completed several degrees, most recently a Master of Arts at Université Laval in administration and assessment in education.*

Louise Baillargeon *is on an attached posting to MILPERSGEN HQ in Kingston. She has been a public servant since 1984, has worked in the Official Languages branch of the Department of National Defence, and is currently a translator at the federal government's Translation Bureau. She holds two bachelor's degrees: one in translation from Université Laval, and another in adult education from Brock University.*

## NOTES

1. Canadian Forces Joint Publication (CFJP) 01, Canadian Military Doctrine, Canadian Forces Experimentation Centre, September 2011, p. vi.




The Canadian Press/Sean Kilpatrick

Defence Minister Harjit Sajjan holds a press conference at National Defence Headquarters in Ottawa, 6 April 2016, to discuss open and transparent public consultations on Canada's defence policy.

# Consultation and the Defence Policy Review

by Martin Shadwick

The Justin Trudeau government's quest for academic, public, parliamentary, industry and other inputs to its Defence Policy Review (DPR) represents the latest attempt to broaden the policy review process in Canada. With some notable exceptions, Canadian governments have long sought—albeit with varying degrees of success and varying levels of governmental, bureaucratic, and military enthusiasm—to solicit outside perspectives on defence policy. In the late-1960s, for example, the newly elected government of Pierre Trudeau made a concerted effort to gather academic, parliamentary, and other perspectives on foreign and defence policy to *supplement*—and frequently *challenge*—what it characterized as the unduly cautious, essentially status quo positions of the Department of External Affairs and the Department of National Defence. The Progressive Conservative government of Brian Mulroney followed suit, making noteworthy use of parliamentary committees, and tapping the not-inconsiderable expertise of the university strategic and international studies centres, funded in part by the Department of National Defence through the MSS/SDF program.

The subsequent Liberal government of Jean Chretien followed a somewhat similar path. The Chretien government's defence policy review of 1994 also benefited from the appearance of a plethora of studies and reports—some prepared by existing university strategic studies centres and non-governmental organizations, and some prepared by *ad hoc* panels and committees. Particularly noteworthy were *Canada 21: Canada and Common Security in the Twenty-First Century*, an 85-page report from the Canada 21 Council (a blue-ribbon panel drawn from business, academe, and politics) and *Canadians in a Dangerous World*, a 32-page monograph written by the respected British scholar Colin S. Gray and published by The Atlantic Council of Canada. The former, which rapidly became a 'lightning rod' for both praise and criticism, argued that the post-Cold War strategic environment and harsh financial realities demanded a radical restructuring of Canada's armed forces. If such a restructuring did not take place, warned the Council, "…the result will be…a miniature model of a traditional 'general-purpose' military force—one with just a little of everything, but not enough of anything to be effective in any conceivable situation." By venturing into the 'general-purpose/multi-purpose' versus 'niche' defence establishment debate, the report effectively foreshadowed one of the debating points of the 2016 public consultation process. *Canadians in a*

*Dangerous World*, unlike the report from the Canada 21 Council, deliberately eschewed force structure prescriptions but offered a most useful—and still relevant—'checklist' of the factors and national interests that governments should reflect upon when reviewing defence policy.

The public consultations on defence policy initiated by the Trudeau government in April 2016—billed, accurately, as the "first public consultation of this magnitude on Canadian defence policy in over 20 years"—embraced a number of interlocking elements. These included:

(a) The release of a 27-page Public Consultation Document—replete with background information, statistics, and a series of questions—to stimulate and inform debate on future directions in Canadian defence policy.

(b) A series of six multiple-topic, almost day-long roundtable discussions—in Vancouver, Toronto, Yellowknife, Edmonton, Montréal and Halifax—populated by invited experts (typically eleven-to-fifteen per roundtable) in defence, security, and foreign policy, as well as in such relevant domains as technology, health and wellness, international development, and human resources. The roundtable discussions were led by a third-party moderator from public opinion and polling firm Ipsos, and were "conducted in a way that [encouraged] discussion amongst participants…rather then formal presentations." Roundtable participants were requested to provide a brief, two-page submission outlining their views and the key points they wished to bring forward during the meetings. During the roundtables, which frequently had Ministerial (Harjit Sajjan) or Parliamentary Secretary (John McKay) representation, the experts were to focus on "the main challenges to Canada's security," "the role of the Canadian Armed Forces (CAF) in addressing threats and challenges, now and into the future," and "the resources and capabilities needed to carry out the CAF mandate." Two more specialized roundtables in Ottawa, the first defence-industrial focused and the second devoted to gender perspectives on defence and security, followed the six multiple-topic sessions.

(c) Provision, until 31 July 2016, for online feedback from Canadians on defence policy.

(d) An invitation to the Standing Senate Committee on National Security and Defence and the Standing House of Commons Committee on National Defence "to study issues of relevance to the policy review" and a request that Parliamentarians "encourage their constituents to submit feedback."

Ottawa also encouraged the holding of defence policy review "consultation events" by Members of Parliament, Federal riding associations, non-governmental organizations, and others. Most of these events were open to the general public.

Moving sandbags in preparation for flooding across the Manitoba region in support of Operation *Lentus* just outside St. Francois Xavier, 7 July 2014.

In addition, the Trudeau government created a Ministerial Advisory Panel "to support the Minister of National Defence during the review of Canada's defence policy." The panel, announced on 6 April 2015, comprised former Justice of the Supreme Court Louise Arbour, former Minister of Foreign Affairs and former Minister of National Defence Bill Graham, former Chief of the Defence Staff General (retired) Raymond R. Henault and former Deputy Secretary to the Cabinet (Security and Intelligence) in the Privy Council Office (as well as former Associate Deputy Minister of National Defence) Margaret Purdy. The panel members were expected to "add considerable value to the review process by testing ideas and approaching issues from their own unique perspectives to provide a critical voice."

Readily available online, the Public Consultation Document identified a series of "key consultation questions" to help inform debate on the future shape of Canadian defence policy and the Canadian Armed Forces. These included:

1) Are there any threats to Canada's security that are not being addressed adequately?
2) What roles should the Canadian Armed Forces play domestically, including in support of civilian authorities?
3) How should Canada-United States cooperation on defence of North America evolve in the coming years?
4) What form should the CAF contribution to peace support operations take? Is there a role for the CAF in helping to prevent conflict before it occurs?
5) Should the size, structure, and composition for the Canadian Armed Forces change from what they are today?
6) How can the DND and the CAF improve the way they support the health and wellness of military members? In what areas should more be done?
7) Should Canada strive to maintain military capability across the full spectrum of operations? Are there specific niche areas of capability in which Canada should specialize?
8) What types of investments should Canada make in space, cyber, and unmanned systems? To what extent should Canada strive to keep pace and be interoperable with key allies in these domains?
9) What additional measures could the DND undertake, along with partner departments, to improve defence procurement?
10) What resources will the CAF require to meet Canada's defence needs?

Aircrew from 408 Tactical Helicopter Squadron fly a CH-146 *Griffon* to view damage created by wild fires in the Fort McMurray area, 5 May 2016. The Canadian Armed Forces deployed air assets in support of the Province of Alberta's wildfire emergency response efforts.

DND photo IS2013-3025-07/Master Corporal Patrick Blanchard

Members of Lord Strathcona's Horse assist a Search and Rescue team in evacuating people stranded in Peter Lougheed Provincial Park, 22 June 2013.

This list by no means exhausted the questions and sub-questions contained in the Public Consultation Document. Indeed, some of the questions embedded in the text generated greater attention and debate than those labelled as "key." The overview of search and rescue, for example, noted that the armed forces "take their role in search and rescue very seriously and [remain] focused on continuous improvement. Yet, given the range of other actors engaged in this activity and the small proportion of rescues that require CAF assets, a valid question is: What role should the CAF have in search and rescue? Are there models for alternative service delivery that could be explored? What would the implications of alternative service delivery be for search and rescue across Canada, including in the North?" Such phraseology implied that a decision to privatize SAR had, in effect, already been made—thereby drawing media and other criticism and prompting a Ministerial reassurance that no such privatization was intended. Left uncertain were the prospects for continuing partial privatization of the military's SAR activities (i.e., squadron/base-level maintenance of the new fixed-wing SAR aircraft).

The 77 participants at the six multi-topic roundtables represented a solid, albeit not perfect, cross-section of the Canadian specialists in defence and security policy, and in other relevant fields of study. The invitee list, for example, included a commendable blend of senior, mid-career and young academics, as well as a number of graduate students. The latter, so important to the future health of the defence-academic community in Canada, offered some particularly intriguing analyses in their written submissions. Also commendable was representation from a much wider array of disciplines and areas of expertise (i.e., health and wellness) than would have been case at consultations in the 1980s and 1990s. Welcome, too, were the contributions of retired senior officers, although those with army and navy backgrounds noticeably outnumbered their air force brethren. On the downside, media coverage of the roundtables, other DPR-related events, and the written submissions was, typically, limited.

The short-sighted and unimaginative elimination of DND's long-running Security and Defence Forum during the later Harper years removed some of the stalwart actors in earlier Canadian defence consultation exercises and seriously eroded an important supporting element for academic research and academic-military discourse in defence, security, and related areas. Although some of the university centres previously associated with the Security and Defence Forum (SDF) have continued to prosper (notably those with other revenue streams), others were disbanded or significantly downsized. Indeed, in their written submissions to the DPR, a number of academics called for the restoration of an SDF-like program.

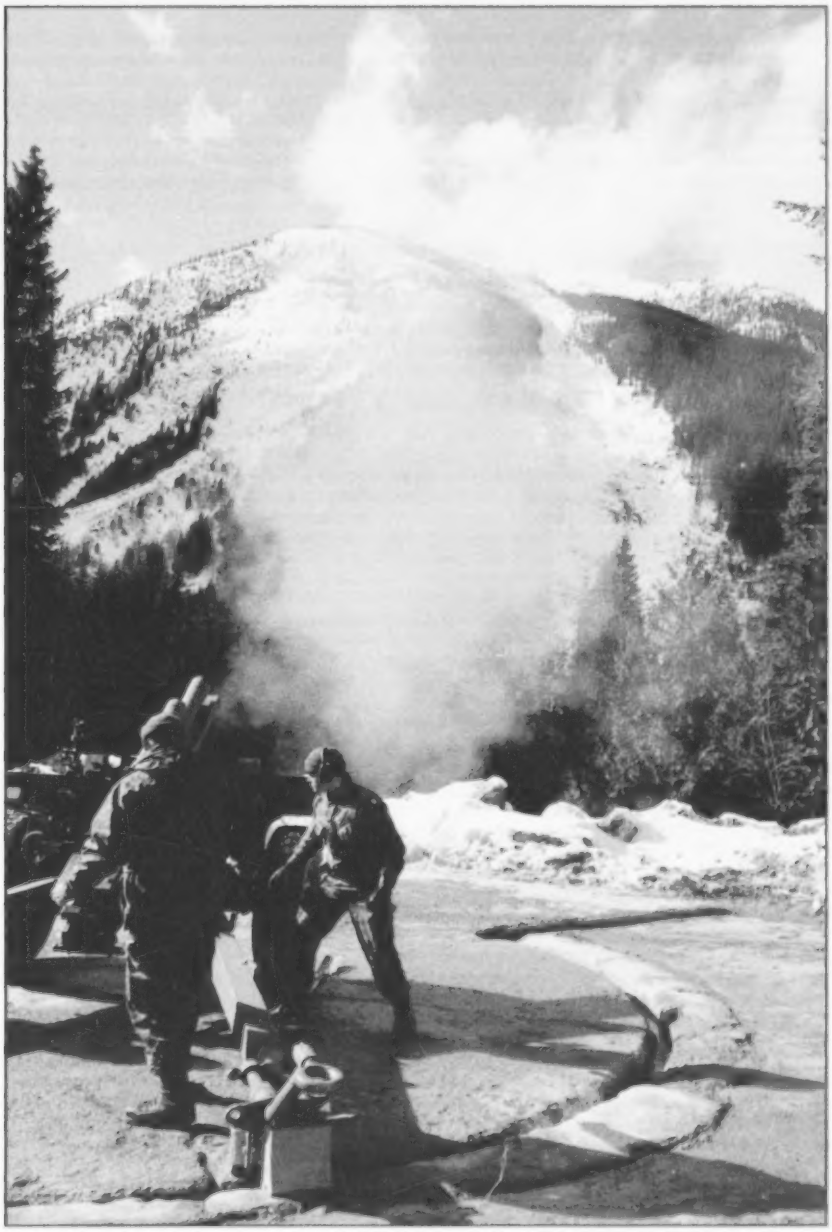
In the post-SDF environment, it was consequently heartening that such organizations as the Canadian Global Affairs Institute (CGAI) and the Conference of Defence Associations Institute (CDAI) made significant contributions to the defence policy review. The latter, for example, held a 'by-invitation' DPR roundtable in Ottawa that included participation by two members of the Ministerial Advisory Panel, held a series of more accessible roundtables and offered an impressive "curated selection of commentaries, analyses, and op-eds" to "provide some much-needed context and insight on Canadian security and defence issues." As its official submission to the defence policy review, the Canadian Global Affairs Institute commissioned a collection of essays "with a view to offering advice and suggestions to the government on issues that CGAI believes are most germane to Canadian defence policy." Reflecting the labours of fourteen respected analysts and dealing with issues ranging from the futures of the army, navy, air force, and special forces to procurement, peacekeeping, and Canada's role in NATO, the thought-provoking collection represents an important addition to the literature on Canadian defence policy.

Parliamentary committees made some useful contributions, at least qualitatively, to the defence policy review process. Particularly noteworthy were the 13 June 2016 appearances of two former ministers of national defence—David Pratt and Elmer MacKay—before the Standing Senate Committee on National Security and Defence, and the testimony of representatives of the Canadian Global Affairs Institute and the Conference of Defence Associations and a number of retired senior officers and retired senior DND civilians before the same committee on 20 June 2016. Indeed, the latter session generated some of the most useful parliamentary testimony on defence issues in many years. One must, nevertheless, agree with David Pratt's observation that he "would have liked to have seen more parliamentary input into this [defence policy review] process."

The written briefs prepared by the academic and other experts who appeared at the roundtables in Vancouver, Toronto, Yellowknife, Edmonton, Montréal, and Halifax explored a diverse range of issues. Some authors focused, laser-like, on some or all of the "key consultation questions" identified in the Policy Consultation Document, while others ventured into different, but

DND photo YK 2016-043-003/Petty Officer Second Class Belinda Groves

A CH-146 helicopter from 430 Tactical Helicopter Squadron flies over a majestic mountain range on Ellesmere Island enroute to D'Iberville, 14 June 2016, during Operation *Nevus 2016*.



DND photo ET2010-0049-02 Private Michael Bastian

Avalanche control by Canadian Armed Forces Artillerymen, Rogers Pass, British Columbia.

no less salient areas. Not surprisingly, a substantial amount of attention was devoted to the future shape of the global strategic environment and the Canadian politico-security environment. Both generated thoughtful interpretations. Denis Stairs, in particular, provided some invaluable analysis in these areas. Canadian defence priorities received extensive attention as well, but generated relatively little controversy, given the near-universal acknowledgement that Canadian defence was essentially and almost perpetually locked into a troika consisting of home defence, continental defence, and contributions to international peace and security. Defence spending made comparatively few detailed appearances in the written submissions, largely because most observers saw little prospect of noteworthy increases in the defence budget.

Other themes drawing substantial attention included Canada and Peace Support Operations (scarcely a surprising development), defence diplomacy (which showed marked strength), and Arctic sovereignty and security. The latter was not surprising, but it did usefully underscore the debate between those who favour a robust, multi-faceted Canadian military capability in the Arctic, and those who advocate a more modest, more nuanced Canadian military capability in the region. The assorted quasi-military and non-military roles of Canada's armed forces also received noteworthy attention, in part because *many*—although certainly not *all*—have links to Canada's military presence and role in the Arctic. Indeed, some of the written submissions offered intriguing suggestions for the expansion of the CAF's quasi-military and non-military roles in the Arctic. The extent to which there *is*, or *is not*, growth potential for the CAF's quasi-military and non-military roles in the rest of Canada was the subject of debate. Although some saw potential for an expanded role in the face of climate change-related natural disasters, other contributors suggested that the expansion of relevant civilian agencies—federal, provincial, and municipal—would in fact undercut the disaster relief role of the armed forces. One of the most intriguing contributions to the discourse over the relationship between the military, quasi-military and non-military roles of the armed forces was made by Major-General (retired) Cameron Ross. In his written submission, Ross argued that some Militia units should be re-roled as Combat Engineer Regiments, thereby generating skill sets useful at home (i.e., disaster relief), overseas (i.e., disaster relief and peace support operations), and in combat operations. The overseas humanitarian assistance and disaster relief role of the armed forces also attracted noteworthy attention in the Red Cross and Medecins Sans Frontieres submissions, although both stressed that there were practical, legal, and

DND photo SW2015-0226-734/Corporal Patricia Ogunfoye

HMCS *Moncton* sits at anchor in Pond Inlet, Nunavut, during Operation *Qimmiq*, 21 August 2015.

philosophical barriers to an expanded military role in that area. The written submissions also devoted considerable attention to the long-standing debate over whether Canada should seek to field a 'multi-purpose' or a 'niche' (i.e., a specialized) military establishment. Ex-military personnel, and a not-insignificant number of academics, strongly endorsed the former, arguing that the 'niche' option was inherently risky and problematic. The latter option did, nevertheless, command the support of a not- insignificant number of participants. Stephen Saideman made a useful distinction when he noted that this debate was often distorted by those who inaccurately equated 'niche' or 'specialized' with "a military that cannot fight."

Themes that drew less attention in the written submissions *included*, but were *not confined to* the future of the reserves (a most disquieting and frustrating lapse), Canada and NATO (although recent developments could alter this calculus), the procurement system and the defence-industrial base (a lapse made *partially* good by the special-purpose roundtable in Ottawa), the military and Canadian society, and alternative service delivery. The latter was frustrating for those who harbour reservations about the extent and pace of defence outsourcing in Canada, and, concomitantly, about the lack of transparency and debate surrounding the outsourcing of Canadian defence activities and capabilities.

In the final analysis, of course, there remains the suspicion—by journalists, pundits and some participants—that governments of all political stripes engage in policy review consultation exercises for reasons of public relations and 'window-dressing,' having long made up their minds as to the type of defence policy and defence establishment that they wish to pursue. There is undoubtedly more than a little truth in this characterization—most recently offered up by John Ivison in a *National Post* analysis of 7 March 2016—but one would still like to believe that Canadian governments are capable of occasionally plucking a couple of good ideas out of a public consultation process.

Martin Shadwick *has taught Canadian defence policy at York University in Toronto for many years. He is a former editor of* Canadian Defence Quarterly, *and he is the resident Defence Commentator for the* Canadian Military Journal.

CMJ

## British Generals in Blair's Wars

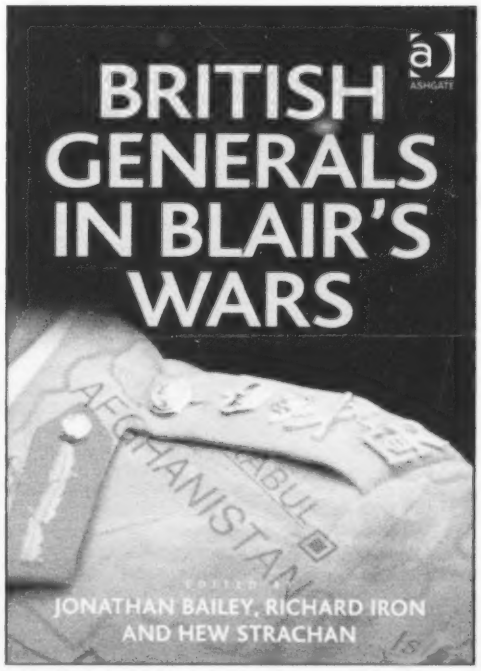
by Jonathan Bailey, Richard Iron and Hew Strachan (eds.)

Farnham, Surrey, UK, Ashgate Publishing, 2013

385 pages, $91.70 (softcover)

ISBN 978-1-4094-3736-9

Reviewed by Colonel (Ret'd) P.J. Williams




One of the generals who wrote a chapter for this book, commenting on other generals who had also authored chapters in this volume, including some with whom he had served, noted: "The majority I would rate as fair, a few I would gladly join and assault hell's gate, and some I wouldn't follow to the latrine."[1] Another, speaking of the press, observed: "You will hear media presenters tell you that they are committed to obtaining an objective assessment of the news. Rubbish."[2] Having spent three years on exchange with the British Army, I became very aware that the writing style of the Brits remains quite different to ours, and can perhaps be best described as "robust," while also getting its point across in a most forthright manner. And so it was that I obtained a copy of this fine book, and indeed, I was not disappointed.

*British Generals in Blair's Wars* is part of the Ashgate Series on Military Strategy and Operational Art. The work had its genesis in a series of seminars presented at the University of Oxford from 2005 to 2011 as part of the Leverhulm Programme on the Changing Character of War. The seminar consisted of a series of presentations by senior British officers, recently returned from senior operational command overseas, while also drawing upon a lifetime's experience, experience which ranged from Northern Ireland to the Balkans, Sierra Leone, Iraq, and Afghanistan. Most of the contributors (the majority of whom were from the British Army) reached at least three-star rank, and there are also chapters from a Royal Air Force Air Chief Marshal (full General equivalent), a chapter on the psychological impact of operations by a senior, civilian medical practitioner, and a highly instructive contribution on civil-military relations by a former senior civil servant in the Ministry of Defence (MoD).

The book is divided into five parts:

- Part I: Setting the scene in which the political context is described and in which former Prime Minister Tony Blair comes under a great amount of criticism, for inter alia, not thinking through the consequences of his decisions, in particular those which led to British intervention in Iraq in 2003;
- Part II: Hard Lessons, which focuses largely upon the early stages of Britain's involvement in the Second Gulf War;
- Part III: Iraq 2006-2009, and which is sub-titled, "Success of a Sort;"
- Part IV: Improving in Afghanistan; and
- Part V: What Have We Learnt?

To those lay readers who might expect this work to be a series of critical diatribes written by "intellectual thugs" (which is how one of my professors characterized my fellow cadets and I at the Royal Military College), there is not a bit of that here. Each chapter is very well written, and several common themes become apparent: one being the need for clarity (clarity which was often lacking, as the contributors freely admit) from the political level in terms of the aim of the intervention. For one of the contributors at least, the British involvement in Iraq in 2003 had nothing to with Iraq, and everything to do with British-American security relations.[3] Almost without exception, the contributors writing here strongly express the view that we need to be better at implementing the so-called "Comprehensive Approach," or what we in Canada have called the "Whole of Government Approach." Sound familiar?

Many of the generals here are writing of their time when serving within a higher US headquarters, often as the Deputy Commander, and so the book is replete with insights into the US way of war. Here I thought that the Brits might be overly critical of the military approach of our neighbours to the south. However, the book quickly disabused me of that notion. For the most part, while some British generals deployed with a "John Wayne"[4] image of the US military, they quickly came to be impressed at how rapidly (compared to their own forces), for instance, the Americans adapted to the Counter Insurgency (COIN) environment in Iraq.

Indeed, the book devotes much space to the subject of "learning organizations," with the British Armed Forces not always getting top marks. The book is replete with several prescriptions as to how things can be done better, admittedly from the military point of view. However, I found the advice from a former MoD civil servant regarding three potential areas of friction in civil military relations, to be particularly useful. In his view, these were:

- Timeframe;
- Strategic understanding and expectation; and
- Culture, including the reaction to casualties.[5]

As a very open and honest account (actually several accounts) of generalship and high-level civil-military/Alliance/coalition relations in the post-Cold War era, this book can hardly be bettered. Sadly, MoD regulations regarding serving officers publishing material that might be considered controversial resulted in six of the chapters being withdrawn. Pity. Perhaps there will be an updated version of this book published when those contributors hang up their uniforms. Indeed, the just released (at the time of the writing of this review) UK Chilcot Report into Britain's part in the 2003 Iraq War will no doubt reinforce many of the points raised herein.

Canada, apart from the odd exchange or seconded officer, did not participate in the Second Gulf War, although we do get passing mention in references to the Afghanistan conflict, in which we fielded a relatively sizeable contribution. Which begs the question of why we have no produced a similar work about the experiences of our senior commanders on recent operations? In addition to Afghanistan, where we held many senior command appointments, including command (by then Lieutenant-General Rick Hillier) of the International Security Assistance Force (ISAF), Canadian general and flag officers *have held* or *are holding* such diverse senior commands as:

- Multinational Division South-West (MND-SW) in the Balkans;
- Command of the multinational naval Combined Task Force 150 (CTF 150) in the Arabian Sea;
- Command of the Canadian team working with the Office of the U.S. Security Coordinator to build security capacity in the Palestinian Authority;
- Joint Force Commander for NATO operations over Libya in 2011;
- Command (as I write) of the Multinational Force and Observers (MFO) in the Sinai Peninsula;
- Command of Joint Task Forces involved in domestic operations; and indeed,
- Component and higher command under the US during the biennial Exercise Rim of the Pacific (RIMPAC).

Surely with such an embarrassment of riches to draw from, Canada could produce its own equivalent of *British Generals in Blair's Wars*. One would hope that we are not (to quote the title of one of the chapters in this book), "Too Busy to Learn." I would very strongly recommend this book to those, both military and civilian, who work at the highest levels of Defence, and indeed, for counterparts in Global Affairs Canada and in the Privy Council Office, for that matter. To those in uniform about to proceed on senior collation or Alliance command appointments overseas, you should definitely make reading this book a mandatory part of your pre-deployment training.

Colonel (Ret'd) Williams' *final post before retiring was as Director Arms Control Verification on the Strategic Joint Staff.*

## NOTES

1. Graeme Lamb, "On Generals and Generalship," in Jonathan Bailey, Richard Iron, and Hew Strachan (Eds.), *British Generals in Blair's Wars*, (Farnham, UK: Ashgate Publishing, 2013), p. 144.
2. John McColl, "Modern Campaigning from a Practitioner's Perspective, in Jonathan Bailey *et al.*, p. 108.
3. Justin Maciejewski, "Best Effort: Operation Sinbad and the Iraq Campaign", in Jonathan Bailey *et al.*, p. 157.
4. This was the experience of General (Retired) Sir Nick Parker. He makes this admission in a very useful on- line panel discussion about the book, which took place at the International Institute of Strategic Studies (IISS) in London, England on 17 July 2013. This discussion, just over an hour long, can be accessed at https://www.youtube.com/watch?v=Obt2tkg4U4k
5. Desmond Bowen, "The Political-Military Relationship on Operations," in Jonathan Bailey *et al.*, p.275.

## Military Operations and the Mind: War Ethics and Soldiers' Well-Being

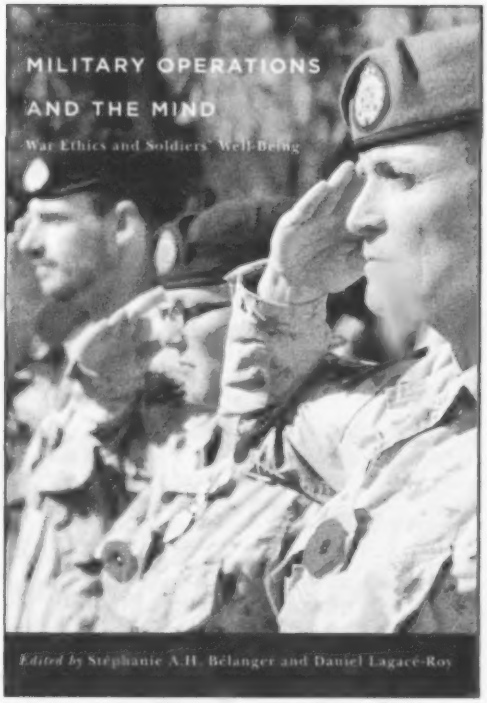
**by Stéphanie A.H. Bélanger and Daniel Lagacé-Roy (eds.)**

Montréal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2016

Soft Cover, 244 pages, $29.95

ISBN 0773547185

**Reviewed by Christopher Huffam**




This work is divided into four main sections and is composed of nine essays dealing with the thorny issue of the need for a distinction between ethical standards as understood and applied in contemporary Canadian society, and a separate set of ethical standards within Canada's Armed Forces. Thoughtfully laid out, the reader is provided with an understanding of the need for a clearly defined and communicated standard of ethical practice that is grounded in the common values of Canada, the rule of law, compassion, and the differences in orientation from that of the average Canadian that a member of the Canadian Armed Forces must have to ground his or her behavior. Through the language and example choices used in the individual essays, the reader is also permitted a glimpse into the past, and shown how public perception and government direction contributed, at various times, to the current situation.

Through the first three essays, written by Ethan Whitehead, Joe Sharpe and through the combined efforts of Peter Gizewski, Heather Hrychuk and Richard Dickson, we are reminded that operational and geographical environments play a part in setting the expectations for ethical behavior. These discussions are presented through a discussion of the evolution of current national policy – the DND /CAF Code of Values and Ethics, and include a thoughtful reflection on the conflict between legal obligation, personal and institutional morality, and the impact of this clash upon the execution of command responsibilities.

The second group of essays was written respectively by the teams of Peter Bradley and Shaun Tymchuk, and Damien O'Keefe, Victor M. Catano, E. Kevin Kelloway, Danielle Charbonneau, and Alister MacIntyre. Through these two essays, this section brings reflections from the first section to the managerial levels and defines the concept of ethical risk, discusses approaches to train leaders to manage it in the decision making process, and discusses a three stage model for this process. This section also discusses the ethics of influence and how the perception of an individual can flavor the perspective of subordinates' views of leadership.

Part three includes two essays written by the team of Alister MacIntyre, Joseph Doty and Daphnie Xu, and by Howard G. Coombs. This section is oriented to the operational level, and proposes potential methods for the measurement of ethical sensibility. In it, we see the suggestion of integrating ethical considerations into the Operational Planning Process, a consideration that had been previously included informally, if at all.

The final section of the book deals with cultural clashes and decision-making. In his essay, Allen English discusses 100 years of conflict between operational necessities and commonly-held Canadian values within the Canadian military, drawing examples from the medical services for each of the periods discussed. In discussing examples of ethical conflict, the author frames his discussion in the circumstances of the day, and describes the approaches taken to each. This is possibly the best essay in the book. In the final essay, Donna Messervey and Karen D. Davis discuss mitigating the ethical risk of sexual misconduct in organizations. This issue, unfortunately common to many large organizations, such as a nation's armed forces, can only be ameliorated through a process of cultural change at all levels, and cannot be expected to succeed if focused only upon the individuals, as the organizational culture is equally at fault.

This book is highly recommended reading.

Major Christopher Huffam, CD, Ph.D, *joined the CAF as a Militia Private with 'A' Company, The Canadian Scottish Regiment, in 1977. He transferred to the Regular Force in 1987 as an Armoured Officer. Employed as a Training Development Officer since 1990, he is currently the Team Lead, Knowledge Mobilization at Military Personnel Generation Headquarters. From July 2013 to March 2014, he was employed as a police training mentor, and was involved in both on-site evaluation of training at Regional Police Training Centres and as an advisor to senior staff at the Afghan National Police Training General Command in Kabul during the final Canadian Rotation of Operation* Attention.

DND photo YX-2016-057-003/Petty Officer, 2nd Class Belinda Grimes

The Canadian Armed Forces 2016 CF-18 Demonstration aircraft performs at the Yellowknife Airport during the Yellowknife International Airshow, 9 July 2016.

DND photo RP10-2016-0050-13/Corporal Blaine Sawall

Her Majesty's Canadian Ship (HMCS) *Charlottetown*, Japanese Naval Destroyers *Setoyuki*, *Asagiri* and *Kashima*, along with Italian Navy Frigate *Carabiniere* sail in formation while performing Officer of the Watch manoeuvres during Operation *Reassurance* in the Mediterranean Sea, 25 August 2016.

# REVUE MILITAIRE CANADIENNE

Vol. 16, Nº 4, automne 2016

Défense nationale | National Defence

Canada

# PRÉSENTATION DES MANUSCRITS

La Revue militaire canadienne invite les auteurs à lui soumettre des manuscrits qui traitent d'un large éventail de questions présentant de l'intérêt pour le milieu de la défense au Canada. Les sujets incluent, mais sans s'y limiter, les politiques de défense et de sécurité, les questions de stratégie, de doctrine et d'opération, la structure des forces armées, l'application de la technologie, l'acquisition de matériel, l'histoire militaire, le leadership, l'entraînement et l'éthique militaire. La Revue militaire canadienne s'intéresse plus particulièrement à des articles au contenu progressiste qui présentent des idées ou des concepts originaux, de nouvelles approches aux problèmes ou des interprétations novatrices.

Les auteurs respecteront les directives générales suivantes pour la présentation des manuscrits :

- On peut utiliser l'une ou l'autre des langues officielles du Canada.

- Les articles de fond, en règle générale, devraient compter entre 3 500 à 6 000 mots, notes comprises. La Revue accepte aussi les textes plus courts, surtout les textes d'opinion qui engagent le débat de questions pertinentes, ainsi que les lettres à la rédaction.

- Les manuscrits doivent être soumis sous forme électronique sur disquette ou par courriel en utilisant les logiciels MS Word ou WordPerfect, à l'adresse suivante : cmj.rmc@forces.gc.ca.

- Les manuscrits peuvent comporter des graphiques, des tableaux, des photographies, des cartes ou toutes autres illustrations complétant le traitement du sujet. Ces illustrations ne doivent pas être intégrées au corps du texte mais être placées à part. Les photographies et les cartes peuvent parvenir à la Revue sous leur forme originale ou sous forme électronique. Les originaux seront renvoyés aux auteurs. La taille des graphiques transmis par voie électronique ne doit pas être inférieure à 12,7 sur 17,8 cm. Il faut enregistrer ces graphiques à 300 ppp en format JPEG ou TIF dans Photoshop ou en tout autre format bien connu. Les illustrations du logiciel PowerPoint ne peuvent pas être utilisées étant donné leur résolution trop faible (72 ppp).

- Les manuscrits devront adopter le style et les normes de la recherche universitaire, utiliser l'orthographe du Petit Robert ou de l'Oxford English Dictionary et employer des notes en fin de texte plutôt que des notes en bas de page. Le numéro en exposant doit figurer au bon endroit dans le texte et la note correspondante doit être entrée comme texte normal à la fin du document.

- On devrait éviter le plus possible les sigles et abréviations militaires; toutefois, s'il faut s'en servir, la première fois que l'appellation apparaîtra dans le texte, il faudra l'écrire au long et la faire suivre par son sigle ou son abréviation placés entre parenthèses. Il faudra aussi éviter le plus possible le jargon militaire et l'argot du métier.

- On inclura une brève notice biographique (un paragraphe) indiquant, entre autres, les fonctions actuelles de l'auteur, son adresse postale, son adresse électronique et son numéro de téléphone.

Tout manuscrit sera évalué, sans que le nom de l'auteur soit mentionné, par au moins deux membres externes du comité de rédaction de la Revue qui recommanderont au rédacteur de le publier ou non. On jugera les manuscrits en fonction de leur originalité, de la solidité de l'argumentation, de la pertinence et de l'actualité du sujet ainsi que de la qualité du style.

Le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ont délégué au rédacteur de la Revue militaire canadienne l'autorité de permettre la publication des manuscrits après recommandation du comité de rédaction. Aussi, les membres des Forces armées canadiennes et les employés civils du ministère de la Défense nationale n'ont-ils pas besoin d'une permission préalable de leur supérieur pour soumettre un manuscrit à la Revue.

Le rédacteur se réserve le droit de corriger le style et la grammaire des manuscrits et de les écourter, mais il n'y apportera pas de changement majeur, tant dans la forme que dans le contenu, sans consulter l'auteur. Les manuscrits refusés seront renvoyés aux auteurs. Ni la Revue militaire canadienne, ni son comité de sélection, ni le ministère de la Défense nationale ne conserveront de copie d'un manuscrit non retenu pour publication.

# TABLE DES MATIÈRES

**Couverture**
À contrejour dans le soleil levant, le NCSM *Winnipeg* avance sur l'eau durant l'exercice *Jointex* 15, qui s'inscrit dans l'exercice *Trident Juncture* de l'OTAN, le 31 octobre 2015.
Source : MDN, photo HS2015-0808-L041-003, par le matelot de 1re classe Peter Fiore

Contrer les répercussions des changements climatiques grâce à l'évolution des activités de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC)

« Passer d'une Coccinelle à une Porsche » : l'achat du char *Leopard* C1 pour l'Armée canadienne

3 **LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF**
4 **LETTRE À LA RÉDACTION**

## LE CANADA ET LE MONDE

5 **Contrer les répercussions des changements climatiques grâce à l'évolution des activités de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC)**
*par Claire Beamish*

## APPROVISIONNEMENT EN MATIÈRE DE DÉFENSE

16 **« Passer d'une Coccinelle à une Porsche » : l'achat du char *Leopard* C1 pour l'Armée canadienne**
*par Frank Maas*

28 **Les fusils, l'argent et le pouvoir : dépenses militaires, type de régime et conséquences pour le Canada**
*par Joshua Hastings*

## SCIENCE POLITIQUE

39 **Le retour de la Chine : évaluation des relations civilo-militaires à l'ère contemporaine**
*par Kurtis Simpson*

## PERSONNEL MILITAIRE

53 **Transition de la vie militaire à la vie civile : regard sur la dernière étape de la carrière militaire**
*par Dave Blackburn*

## OPINIONS

62 **Les principes fondamentaux du leadership inclusif**
*par Joseph Harding*

68 **Une doctrine de l'instruction individuelle et de l'éducation**
*par Julie Maillé et Louise Baillargeon*

## COMMENTAIRES

72 **Consultation et examen de la politique de défense**
*par Martin Shadwick*

79 **CRITIQUES DE LIVRES**

***La Revue militaire canadienne/Canadian Military Journal*** est la revue professionnelle officielle des Forces armées canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année avec l'autorisation du ministre de la Défense nationale. Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, des Forces armées canadiennes, de la ***Revue militaire canadienne*** ou de tout organisme du gouvernement du Canada. La Couronne détient le droit d'auteur. La reproduction des articles doit être autorisée par le rédacteur en chef et la ***Revue militaire canadienne*** doit être indiquée comme source. La **Revue** est publiée en copie papier et en version électronique, cette dernière à www.Canada.ca/revue-militaire-canadienne

ISSN 1492-465X

## Nos coordonnées

Revue militaire canadienne
CP 17000, succursale Forces
Kingston (Ontario)
CANADA, K7K 7B4
Téléc. : (613) 541-6866
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca

**Les fusils, l'argent et le pouvoir : dépenses militaires, type de régime et conséquences pour le Canada**

**Le retour de la Chine : évaluation des relations civilo-militaires à l'ère contemporaine**

**Transition de la vie militaire à la vie civile : regard sur la dernière étape de la carrière militaire**



# REVUE MILITAIRE CANADIENNE

www.revue.forces.gc.ca

**Rédacteur en chef**
David L. Bashow
(613) 541-5010 poste 6148
bashow-d@rmc.ca

**Directrice de la publication**
Claire Chartrand
(613) 541-5010 poste 6837
claire.chartrand@rmc.ca

**Conseiller en rédaction**
Michael Boire

**Traduction**
Bureau de la traduction,
Services publics et Approvisionnement Canada

**Commentaire**
Martin Shadwick



**Comité consultatif**

**Président**

Major-général J.G.É. Tremblay, Commandant, Académie canadienne de la Défense (ACD)

**Membres**

David L. Bashow, Rédacteur en chef, Revue militaire canadienne (RMC)

Colonel Marty Cournoyer, représentant du Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA)

H.J. Kowal, Ph.D., Recteur du Collège militaire royal du Canada (CMRC)

Capitaine de frégate Hughes Canuel, représentant du Chef d'état-major de la Force maritime (CEMFM)

Brigadier-général S.G. Friday, Commandant, Collège militaire royal du Canada (CMRC)

Major Chris Young, représentant du Chef d'état-major – Stratégie armée

Lieutenant-colonel Kimberley Maynard, Directrice, Centre de droit militaire des Forces canadiennes (CDMFC), Académie canadienne de la Défense (ACD)

Hanya Soliman, représentante du Chef du renseignement de la Défense (CRD)

**Comité de lecture**

Douglas Bland, Ph.D.
Major (à la retraite) Michael Boire
Major Bernard Dionne
Lieutenant-colonel (à la retraite) Douglas Delaney
Rocky J. Dwyer, Ph.D.
Lieutenant-colonel (à la retraite) Michael Goodspeed
Major John Grodzinski
David Hall, Ph.D.
Michael Hennessy, Ph.D.
Colonel Bernd Horn
Hamish Ion, Ph.D.
Phillippe Lagassé
Lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, Ph.D.
Chris Madsen, Ph.D.
Sean Maloney, Ph.D.
Brian McKercher, Ph.D.
Paul Mitchell, Ph.D.
Nezih Mrad, Ph.D.
Scot Robertson, Ph.D.
Stéphane Roussel, Ph.D.
Elinor Sloan, Ph.D.
Adjudant-chef G.R.C. McCann
Colonel (à la retraite) Randall Wakelam


## NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

*La Revue militaire canadienne* étant bilingue, lorsqu'une citation originale a été traduite, le sigle [TCO] après l'appel de note, qui signifie "traduction de la citation originale", indique que le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la Revue rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

# LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

Au moment où j'écris ces mots, l'automne n'a pas encore mis son baume frais sur la portion orientale du territoire canadien. Néanmoins, je vous présente chaleureusement une autre édition automnale de la *Revue militaire canadienne*.

Ce numéro est très éclectique. Pour ouvrir le bal, le lieutenant-colonel Claire Bramma, une professionnelle du génie, traite de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC) des Forces armées canadiennes (FAC), de son mandat et de l'incidence des changements climatiques mondiaux sur ce mandat. Cette excellente organisation a pour tâche « […] d'aider les autorités civiles à l'appui des interventions en cas de catastrophe naturelle dans le cadre de leur mandat global qui consiste à contribuer à la paix et à la sécurité, de même qu'à défendre les valeurs et les intérêts du Canada ». Non seulement remplit-elle ces fonctions au pays, mais elle est également chargée de « répondre aux demandes d'aide internationales et nationales qui lui sont présentées et elle témoigne de la volonté du Canada de se porter au secours des victimes de désastres partout dans le monde ». Compte tenu du mandat de l'Équipe, le lieutenant-colonel Bramma indique qu' « [à] la lumière des répercussions des changements climatiques, il serait bon d'examiner comment l'EICC *devrait* évoluer pour assurer sa pertinence et sa capacité d'intervention au fil du temps. »

Ensuite, M. Frank Maas, Ph. D., enseignant au Fanshawe College à London, en Ontario, s'intéresse à l'une des acquisitions les plus réussies de l'histoire des FAC, c'est-à-dire l'achat du char de combat principal allemand *Leopard C1* au plus fort de la Guerre froide. Assurément, le char s'est avéré un excellent successeur au *Centurion* britannique; mais, les leçons tirées de l'achat que l'on devrait appliquer en vue des activités futures d'approvisionnement en matière de défense consituent le point principal à retenir de cet article.

L'un des objectifs les plus importants de la *Revue militaire canadienne* consiste à encourager les jeunes voix à s'exprimer sur des questions liées à la défense. À cette fin, nous vous présentons un article qui touche à l'approvisionnement en matière de défense, bien qu'à un niveau plutôt général. Dans son texte, le sous-lieutenant Joshua Horlings, qui vient d'obtenir un baccalauréat spécialisé au Collège militaire royal du Canada et termine actuellement son programme d'instruction sur l'arme blindée, indique ce qui suit : « Les démocraties affectent toujours d'énormes sommes à la défense, bien qu'elles n'y consacrent qu'un petit pourcentage de leur PIB. En revanche, les autocraties réservent de forts pourcentages de leur PIB à la défense, mais en général, elles ne dépensent à ce titre que des sommes minimes dans l'ensemble. Cette différence dans les habitudes de dépense des divers types de régime soulève la question suivante : le type de régime influe-t-il sur la nature du budget de défense d'un pays? » À la lecture de l'article, vous pourrez vous faire votre propre idée sur la question.

Par la suite, Kurtis Simpson, un expert en ce qui concerne les dirigeants, les forces militaires, la situation politique et la politique étrangère de la Chine, fait état de la montée en puissance économique, politique et militaire du pays. Bien que la Chine projette une image de croissance soutenue et de stabilité intérieure, selon l'auteur, « [l]es relations civilo-militaires de la Chine constituent le point de bascule dans les scénarios aussi bien positifs que négatifs. » Simpson situe les relations civilo-militaires dans un contexte historique, souligne les axes des tendances en évolution dans les relations entre le Parti communiste chinois et l'Armée populaire de libération (y compris les tensions) et présente une « […] évaluation sommaire des premiers signes ou des premières indications des points de friction risquant de se produire à l'avenir ».

Pour terminer nos articles de fond, le professeur Dave Blackburn, ancien officier en travail social des FAC (grade de major) et sommité en matière de sciences sociales et de sociologie de la santé, se penche sur la période souvent turbulente liée à la libération d'un membre des FAC et à la transition simultanée à la vie civile. En réalité, les modalités de la libération varient énormément. Par conséquent, l'auteur indique que « […] les FAC doivent considérer toutes les libérations comme des entités individuelles. [L']intention est donc de vous présenter une réflexion et une discussion sur la dernière étape de la carrière militaire ainsi qu'une modélisation de la démarche transitoire de la vie militaire à la vie civile. »

De plus, le présent numéro comporte deux textes d'opinion très différents. D'abord, le lieutenant-colonel Joseph Harding, actuellement officier de développement de l'instruction au sein du quartier général de la Génération du personnel militaire (QG GÉNPERSMIL) à Kingston, en Ontario, et anciennement officier des armes de combat (artillerie), présente une « […] proposition succincte relative au leadership inclusif dans le milieu de l'éducation, directement appliqué à trois groupes visés par l'équité en matière d'emploi au sein des Forces armées canadiennes (FAC). Il décrit également quelques concepts liés au leadership inclusif – l'un d'eux se rapportant à l'inclusivité, et les deux autres, au leadership, tant *transformationnel* que *participatif*. » Ensuite, le major Julie Maillé et Mme Louise Baillargeon, toutes deux associées au développement de l'instruction au QG GÉNPERSMIL, explorent le monde de l'élaboration de la doctrine liée à l'instruction individuelle et à l'éducation au sein des FAC. Elles suggèrent que l'élaboration d'une telle doctrine pose un défi en soi. À leur avis, « [p]our demeurer pertinente, la doctrine doit être souple et tenir compte des concepts émergents et des leçons retenues. Plus particulièrement, elle doit englober la diversité générationnelle des nouvelles vagues d'apprenants. Elle doit également être ouverte à toutes les approches novatrices dans le domaine de l'instruction et de l'éducation. La doctrine ne reste jamais fixe; elle évolue. »

Notre collègue Martin Shadwick retrousse ensuite ses manches et examine les initiatives du gouvernement de Justin Trudeau en vue d'obtenir la contribution des universitaires, des parlementaires, du secteur privé et d'autres à l'examen de la politique de défense en cours, une initiative visant à *élargir* le processus d'examen de la politique au Canada. Enfin, nous terminons par un éventail de critiques de livres afin de donner à nos lecteurs des idées de lecture pour l'automne.

Bonne lecture!

David L. Bashow
Rédacteur en chef
Revue militaire canadienne

# LETTRE À LA RÉDACTION

Je vous écris en réponse à l'article « *Les réserves des Forces armées canadiennes – Quo vadis?* », paru dans la *Revue militaire canadienne*, vol. 16, nº 3, été 2016. À titre d'information, sachez que j'ai servi comme réserviste dans l'Armée de terre au milieu et à la fin des années 1970, puis de nouveau récemment. Entre ces deux périodes, j'ai passé plusieurs décennies au sein de la Force régulière, où j'ai souvent collaboré de près avec des réservistes dans différents cadres, au Canada comme en déploiement.

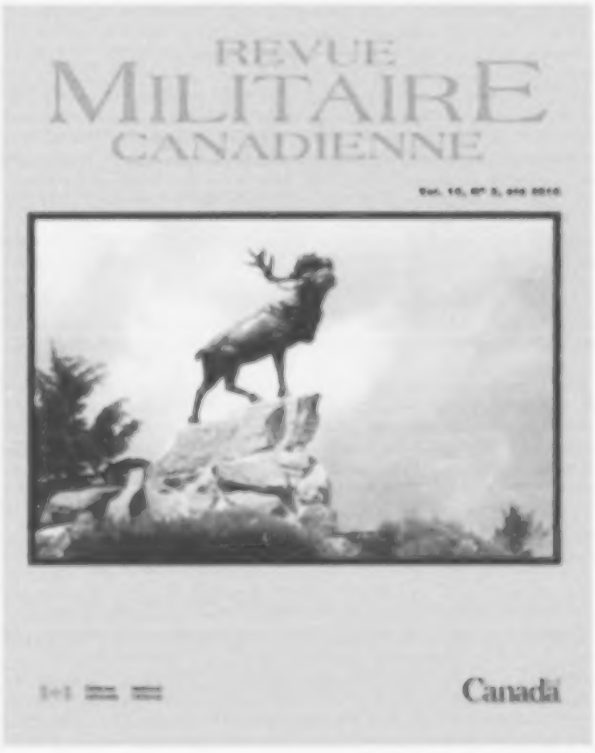
J'espère que vous ne me trouverez pas impoli de dire que cela fait sans doute un million de fois que je vois des écrivains bien informés, bien intentionnés et passionnés soulever ces enjeux. Les arguments avancés par les auteurs sont tous valides et importants. J'aurais déjà été d'accord avec eux quand j'étais soldat dans la Milice, au milieu des années 1970. Les commentaires qui suivent ont trait à l'Armée de terre, puisque c'est ce qui m'est familier.

Le plaidoyer des auteurs, je crois, se heurte à trois éléments qui se sont avérés, par le passé, largement immuables.

Tout d'abord, à mon avis, aucun gouvernement canadien (peu importe son allégeance politique) n'a jamais vraiment mis de l'avant une stratégie de défense nationale dans le sens détaillé et cohérent que les militaires accordent au mot « stratégie ». La répétition de vagues généralités stratégiques ou de listes de « priorités » non assorties de ressources ne constituent pas une stratégie. En l'absence d'une telle stratégie sous-jacente, les discussions sur le rôle des éléments des Forces armées n'ont aucun sens, qu'il s'agisse de la Force régulière ou de la Force de réserve.

Ensuite, la Force régulière dans son ensemble n'a jamais beaucoup aimé la Force de réserve (même si elle nie régulièrement cette affirmation), et elle n'a jamais vraiment su « quoi faire de la Milice ». Durant mes années de service, l'approche adoptée semblait varier, allant d'une certaine négligence (bénigne ou hostile) à une surcharge de travail épisodique irréfléchie et vouée à l'échec pour des raisons systémiques ou de « territorialité » que personne ne voulait admettre. Et quand je dis « personne », j'entends autant la Force régulière que la Force de réserve, les deux communautés devant portant également le blâme pour la situation déplorable et persistante que décrivent les auteurs.

Enfin, selon moi, la Réserve de l'Armée de terre n'a jamais vraiment fait confiance à la Force régulière tout au long de notre histoire militaire. Toute proposition de réforme, de changement, d'amélioration, de restructuration, etc. émanant de la Force régulière est accueillie avec une suspicion (plus ou moins) visible par les soldats de la Force de réserve. Des incidents liés à un manque de planification, par exemple le problème actuel lié au « soutien » du système de recrutement des FAC à la Force de réserve, n'ont pas contribué à améliorer la situation. Les opérations en Afghanistan ont atténué quelque peu cette méfiance en élargissant les horizons d'un certain nombre d'officiers de la Force de réserve, qui sont maintenant montés en grade, mais cette période heureuse devient rapidement chose du passé, et nous retournerons bientôt à l'ancienne normalité. Il existe, je crois, des raisons systémiques derrière cette méfiance qui pourraient bien être insolubles. Je crois que les mêmes rapports ont souvent prévalu entre l'Armée active des États-Unis et la Garde nationale (point que je soulève puisque nous aimons tant nous comparer aux Américains).




À moins que l'on puisse éliminer (ou atténuer) ces trois obstacles systémiques et culturels de longue date, je ne crois pas qu'il existe des réponses utiles à votre article ni aux problèmes historiques persistants qu'il rappelle.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments distingués.

Dave Banks

Une technicienne médicale de l'EICC installe une pancarte annonçant l'ouverture de la clinique médicale de campagne pour soins de niveau 1 au Camp *Sumitra*, une base d'opérations avancée située dans le district de Sindhupalchok, au Népal, le 5 mai 2015.

# Contrer les répercussions des changements climatiques grâce à l'évolution des activités de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC)

par Claire Bramma

*Le* lieutenant-colonel Claire Bramma, C.D., R.C.E., *diplômée du programme de génie civil du Collège militaire royal du Canada en 2002, a rempli une gamme de fonctions de commandement et d'état-major ainsi que de fonctions opérationnelles en tant que membre du Corps royal du génie canadien. De plus, elle a suivi avec succès le cours d'arpentage militaire du Royaume-Uni en 2006 (maîtrise en information géographique de la défense), de même que le Programme de commandement et d'état major interarmées (PCEMI) en 2015 (maîtrise en études de la défense). Son expérience opérationnelle comprend la participation à des opérations nationales et expéditionnaires, dont deux affectations à Kaboul, en Afghanistan, ainsi que deux missions de secours aux sinistrés au Canada. Le Lcol Bramma a également assumé le commandement du 55e Escadron d'appui, 5e Régiment du génie de combat, de 2009 à 2011, et participé à la mission d'aide humanitaire à Haïti (Op* Hestia), *à la suite du tremblement de terre de 2010. Après avoir passé un an au sein du personnel d'instruction du PCEMI au Collège des Forces canadiennes à Toronto, elle a été nommée commandant (désigné) du Service de cartographie à Ottawa.*

## Introduction

Les répercussions des changements climatiques se font sentir partout dans le monde, ce qui entraîne de nouvelles perspectives tant sur le plan des phénomènes naturels que des réalités humaines. Les tempêtes et les inondations d'envergure, de même que les incendies de forêt et les sécheresses, montrent les conséquences du réchauffement climatique et d'un cycle hydrologique perturbé. Que la quantité d'eau soit trop importante ou trop faible, des phénomènes météorologiques extrêmes ne cessent de se produire, ce qui accroît le risque de catastrophes naturelles. Lorsque survient une catastrophe naturelle majeure, tant au Canada qu'à l'étranger, les Forces armées canadiennes (FAC) sont en mesure d'aider les autorités civiles à l'appui des interventions en cas de catastrophe naturelle dans le cadre de leur mandat global qui consiste à contribuer à la paix et à la sécurité, de même qu'à défendre les valeurs et les intérêts du Canada. L'Équipe d'intervention en cas de catastrophe

(EICC) participe à l'intervention du gouvernement du Canada (GC) « [...] pour répondre aux demandes d'aide internationales et nationales qui lui sont présentées et elle témoigne de la volonté du Canada de se porter au secours des victimes de désastres partout dans le monde[1]. » L'EICC a été mise sur pied en 1996 en tant que capacité autonome. Elle est maintenant intégrée au concept de force opérationnelle humanitaire (FOH) dans le cadre du plan de circonstance des FAC en matière d'aide internationale en cas de catastrophe, connu sous le nom de CONPLAN *Renaissance*. Cette initiative constitue un bel exemple d'approche exhaustive qui intègre les niveaux stratégique, tactique et opérationnel. L'EICC a maintenant 20 ans. De quelle façon cette capacité évoluera-t-elle? À la lumière des répercussions des changements climatiques, il serait bon d'examiner comment l'EICC *devrait* évoluer pour assurer sa pertinence et sa capacité d'intervention au fil du temps.

Créée en 1992, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a joué un rôle important en portant la question des changements climatiques à l'avant-plan de la politique internationale[2]. Au cours des 25 dernières années, une plus grande sensibilisation aux changements climatiques a incité les décideurs de divers secteurs à définir comment les gens et les sociétés peuvent s'adapter aux risques de catastrophe posés par les changements climatiques. Durant la conférence de Paris sur les changements climatiques qui a eu lieu en novembre 2015, on a insisté sur le fait que ces changements constituent une question très politisée et sont perçus comme une menace pour l'humanité. L'Accord de Paris, qui en a découlé, indique ce qui suit : « [...] les changements climatiques représentent une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète et [...] ils nécessitent donc la coopération la plus large possible de tous les pays[3]. » Étant donné que des preuves de tels changements ont été documentées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), il existe un lien entre la vulnérabilité accrue de la population et les phénomènes climatiques extrêmes qui entraînent un risque accru de catastrophes naturelles. Quelle incidence cela aura-t-il sur le déroulement des opérations humanitaires (OH) des FAC en cas de catastrophes naturelles? De quelle façon évolueront l'environnement opérationnel et le cadre opérationnel de l'EICC? Bien que les FAC interviennent en cas de catastrophes au pays, cet article met l'accent sur les répercussions des changements climatiques dans un contexte expéditionnaire[4].

Non seulement les changements climatiques permettront-ils à l'EICC de poursuivre ses activités, mais ils contribueront même à son évolution. Le présent article traitera d'abord du lien entre les changements climatiques et la multiplication des catastrophes naturelles, tout en donnant un aperçu de la nature de l'environnement opérationnel de l'EICC. Ensuite, un bref historique des missions d'intervention expéditionnaires de l'EICC lors de catastrophes naturelles et une analyse du cadre opérationnel de l'EICC selon le modèle de la FOH permettront de cerner des éléments à améliorer. Enfin, des suggestions seront formulées quant à l'évolution des activités de l'EICC, sous la forme d'une série de recommandations stratégiques, opérationnelles et tactiques.

## Changements climatiques et catastrophes naturelles

La preuve des changements climatiques (CC) a été très bien étayée par le GIEC[5]. Celui-ci définit un CC comme une variation déterminée des paramètres du climat qui persiste pendant une longue période et qui peut être attribuable à des processus internes naturels, à des forces externes ou à des changements anthropiques persistants dans la composition de l'atmosphère ou l'utilisation des terres[6]. Bien que l'on puisse encore débattre de la cause principale, la compilation et l'analyse des recherches sur le climat par le GIEC au cours des 20 dernières années révèlent que les émissions élevées de dioxyde de carbone, particulièrement causées par les activités humaines liées à l'emploi de combustibles fossiles, sont les principales responsables du réchauffement climatique et, en conséquence, d'importantes variations dans les modèles climatiques. La figure 1 montre le point de vue de l'auteur sur la façon dont le réchauffement climatique peut entraîner une augmentation du nombre de catastrophes naturelles. Elle souligne également l'importance de tenir compte de la vulnérabilité de la population au moment d'évaluer le risque de catastrophe. Les répercussions des CC laissent prévoir un accroissement de la fréquence, de l'envergure et de la complexité des futures opérations militaires, en particulier pour appuyer les autorités civiles et intervenir en cas de catastrophe[7]. Cette section présente des preuves à l'appui de ces liens et décrit le contexte dans lequel évoluera l'environnement opérationnel de l'EICC en raison des conséquences des CC.

Les plus récentes tendances liées à la hausse de la température des eaux de surface et des eaux océaniques à l'échelle mondiale cadrent avec le réchauffement observé de la planète à long terme, et le monde

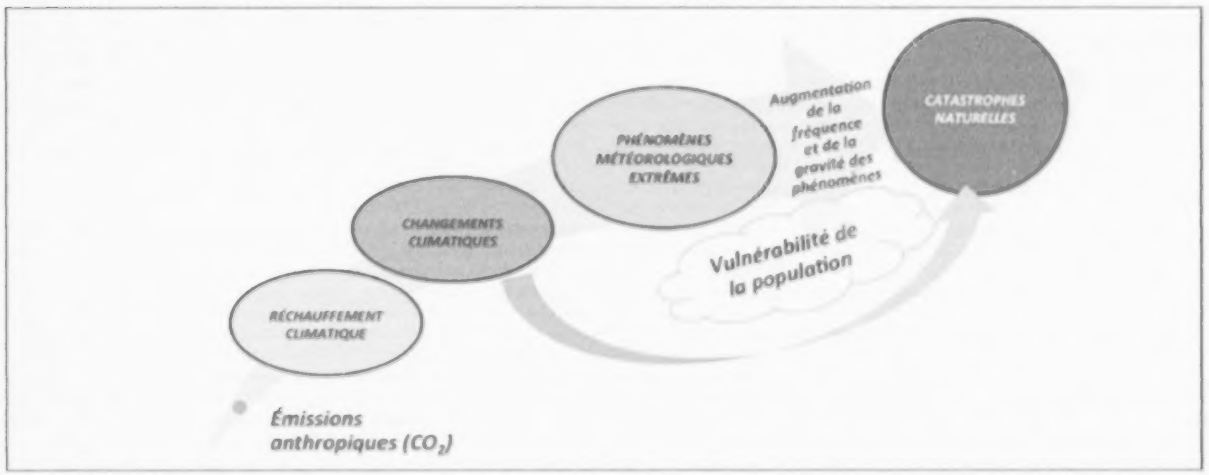



Figure 1 – Lien entre le réchauffement climatique et les catastrophes naturelles

continue de connaître des années record en matière de températures moyennes en surface. Par exemple, la température moyenne de la Terre en 2014 était de 14,59 oC, ce qui a brisé les records de 2005 et de 2010[9]. De plus, l'année 2015 a été qualifiée d'année la plus chaude jamais enregistrée. « Les températures moyennes mondiales en 2015 ont battu le record établi en 2014 de 0,13 °C. Il n'y a qu'en 1998 que l'on avait enregistré une telle augmentation par rapport au record établi précédemment[9]. » [TCO] Cette tendance au réchauffement est liée à la fonte des glaces et à une hausse du niveau moyen des océans, dont les mesures ont été prises par le GIEC au moyen de satellites et de stations marégraphiques côtières à long terme. On estime que le niveau moyen des océans augmentera de façon soutenue à raison de 4 millimètres par année et que cela touchera 95 p. 100 des océans d'ici la fin du XXIe siècle[10]. Ces manifestations du réchauffement climatique perturbent le cycle hydrologique et entraînent des phénomènes météorologiques extrêmes et irréguliers à l'échelle mondiale[11]. Dans l'ensemble, le réchauffement climatique peut certainement avoir une incidence sur les conditions météorologiques régionales. Cependant, la mesure dans laquelle les configurations des précipitations et les températures changent demeure incertaine en raison des variations régionales[12].

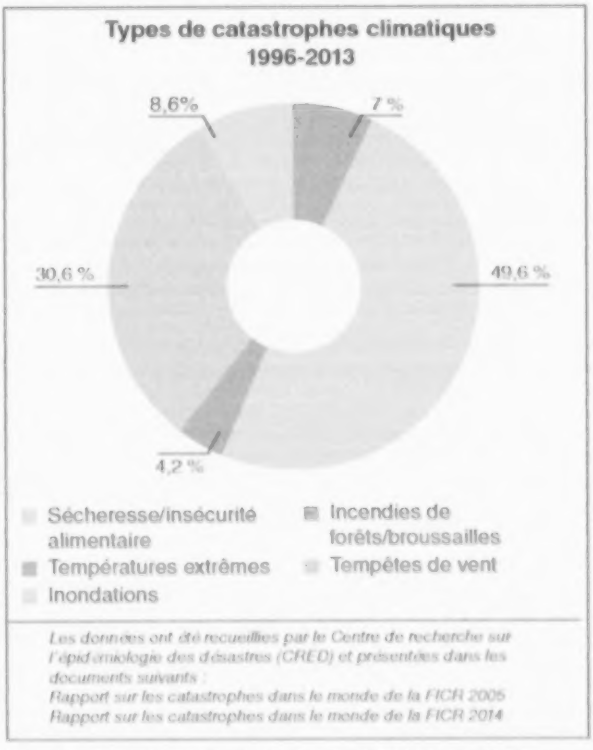
## Tendances en matière de catastrophes climatiques

Des catastrophes surviennent lorsque des systèmes naturels et artificiels ne peuvent pas composer avec les effets des dangers naturels. Le GIEC estime avec une très grande confiance que les CC entraîneront une augmentation des risques pour les gens, les ressources, les économies et les écosystèmes[13]. La vulnérabilité des populations et des infrastructures constitue donc un facteur important qui contribue au risque de catastrophes. Bien que les gouvernements et les organisations internationales aient élaboré des stratégies de réduction des risques de catastrophe (RRC) qui favorisent l'adaptation et la résilience aux CC, il subsiste des risques liés à des extrêmes climatiques encore plus imprévisibles. De plus, les pays moins développés éprouvent encore des difficultés à mettre en œuvre les stratégies de RRC, ce qui accroît le risque de catastrophe naturelle[14].

Le nombre de catastrophes climatiques naturelles au cours des 20 dernières années a augmenté de façon régulière, en particulier le nombre de catastrophes causées par des inondations et des tempêtes de grande envergure. Les tendances concernant les catastrophes naturelles liées aux CC s'expliquent au moyen de statistiques publiées par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), tirées des données du Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED). Étant donné la constance du réchauffement climatique depuis la fin des années 1990, les tendances annuelles liées aux différents types de catastrophes climatiques indiquent que les inondations et les tempêtes sont souvent les deux causes les plus fréquentes de catastrophes naturelles, comme le montre la figure 2. De plus, les recherches de la FICR révèlent une croissance du nombre d'inondations et de tempêtes de vent depuis 1996[15]. Ces résultats sont appuyés par les tendances liées aux cyclones tropicaux mesurées par l'indice de l'énergie cumulative des cyclones tropicaux (indice ACE) qui tient compte de la fréquence, de la force et de la durée.

L'ensemble des indices ACE annuels a considérablement augmenté au cours des 20 dernières années, et 6 des 10 années les plus notoires ont eu lieu depuis le milieu des années 1990, comme en témoignent les catastrophes survenues pendant les saisons des ouragans dévastateurs dans l'Atlantique qui ont eu lieu en 2004 et en 2005[16]. Lorsque l'on se penche sur les types de phénomènes climatiques à l'origine des catastrophes naturelles à l'échelle mondiale au cours des 20 dernières années, on remarque que près de la moitié des catastrophes sont attribuables à des inondations, alors que près de 30 p. 100 sont liées à des tempêtes de vent (voir la figure 2). Afin de contribuer à la planification des opérations d'aide aux sinistrés, il serait profitable d'effectuer une analyse exhaustive des tendances locales et régionales en vue de cerner les dangers réels et potentiels d'ordre météorologique concernant un point d'intérêt particulier. Bien que la FICR souligne une augmentation des incendies de forêt, des sécheresses et des vagues de chaleur attribuables au réchauffement climatique (particulièrement en Europe, en Asie et en Australie[17]), ces phénomènes n'entraînent pas toujours un état d'urgence. Cependant, dans les cas où une catastrophe survient en raison de températures extrêmes, les conséquences peuvent être de grande envergure. Notons par exemple la vague de chaleur de 2003 en Europe qui a entraîné près de 35 000 décès et des pertes économiques de plus de 13 milliards de dollars américains[18].

Enfin, l'analyse géographique des catastrophes climatiques permet de cerner les régions les plus à risque, donc de déterminer les endroits possibles où mener des OH. L'un des facteurs clés de l'analyse en fonction du lieu consiste en une évaluation de la vulnérabilité et de la résilience de la population. Alors que des phénomènes climatiques extrêmes se produisent de plus en plus souvent, les répercussions sur les communautés et les infrastructures peuvent contribuer à accroître la vulnérabilité. Les pays et les états qui ne disposent pas de stratégie de RRC ou de ressources bien établies en matière de gestion des urgences peuvent être considérés comme des régions à risque élevé. De plus, les agglomérations denses situées le long des côtes qui sont davantage exposées aux dangers naturels, notamment à la hausse du niveau des océans et à d'importantes tempêtes de vent, sont également plus à risque. Les statistiques sur les catastrophes climatiques établies par le CRED révèlent que l'Asie est le continent le plus touché par les catastrophes




*Les données ont été recueillies par le Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED) et présentées dans les documents suivants :*
*Rapport sur les catastrophes dans le monde de la FICR 2005*
*Rapport sur les catastrophes dans le monde de la FICR 2014*

Figure 2 – Types de catastrophes naturelles à l'échelle mondiale[19]

en termes de nombre de cas et de nombre de personnes touchées[29]. La fréquence des catastrophes naturelles en Asie peut être attribuable à sa plus grande exposition aux dangers d'ordre météorologique, au nombre relativement important de pays en développement et au fait que la population de l'Asie, qui compte 4,5 milliards de personnes, représente environ 60 p. 100 de la population mondiale.

Cette première section a montré une corrélation entre le réchauffement climatique, les changements climatiques et la hausse de la fréquence des catastrophes climatiques. Les statistiques récentes sur les catastrophes naturelles font état d'une tendance à la hausse du nombre d'inondations et de tempêtes à l'échelle mondiale, les pays asiatiques étant les plus touchés par ces phénomènes. Ce survol donne un aperçu de la nature de l'environnement dans lequel les missions d'aide aux sinistrés peuvent se dérouler. De plus, si la tendance se maintient à court et à long terme, cela indique aux planificateurs opérationnels et à l'EICC les types de scénarios de catastrophe auxquels ils doivent s'attendre à l'avenir et les endroits où peuvent se dérouler les OH. Il est certainement possible d'effectuer une analyse plus exhaustive des différentes régions ainsi que des recherches plus approfondies pour faire des prévisions plus exactes. Comme on a laissé entendre que les CC entraînaient la possibilité d'un recours accru à l'EICC, voici une explication de la façon dont l'EICC s'intègre au cadre des FAC en matière d'aide aux sinistrés.

## Analyse du cadre d'aide aux sinistrés

Le mandat de mener des OH au besoin est bien défini dans la stratégie de défense du ministère de la Défense nationale (MDN) et fait partie intégrante du cadre opérationnel des FAC. Depuis 1992, les FAC ont officiellement mené plusieurs opérations expéditionnaires d'aide aux sinistrés. Dans le cadre d'une approche exhaustive, l'EICC a été mise sur pied en 1996. Elle est conçue de façon à s'intégrer aux stratégies du gouvernement canadien et des FAC en matière d'aide internationale aux sinistrés. Le cadre opérationnel de l'EICC définit celle-ci comme une ressource stratégique apte à réagir rapidement qui peut être envoyée en réponse à une demande d'aide au gouvernement canadien de la part d'un pays touché par une importante catastrophe naturelle. Étant donné la hausse prévue du nombre de catastrophes climatiques, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les FAC soient appelées à envoyer plus souvent l'EICC en mission. En retour, les répercussions sur le cadre opérationnel d'aide aux sinistrés peuvent être de deux ordres : un élargissement possible du rôle de l'EICC dans le spectre de la gestion des catastrophes et la prévalence du concept de FOH. Avant d'approfondir ces aspects, une brève analyse historique des opérations d'aide humanitaire menées par les FAC servira à montrer de quelle façon l'EICC a été utilisée depuis sa mise sur pied.

## Historique des missions d'aide aux sinistrés des FAC

Au cours des 25 dernières années, les FAC ont mené à l'étranger 10 missions d'aide aux sinistrés par nature « interarmées », nécessitant par moments la contribution des trois armées. Le tableau 1 présente un aperçu de chaque mission, et la figure 3 montre une synthèse graphique. Ainsi, l'EICC a participé à huit missions depuis sa mise sur pied en 1996, et à quelques occasions, elle a été renforcée par d'autres ressources des FAC selon l'envergure de la catastrophe. L'organisation de l'EICC a évolué au cours des 20 dernières années, en particulier en raison de l'intégration de détachements d'aviation tactique organiques (aéronefs à voilure tournante). De plus, l'importante force opérationnelle interarmées (FOI) qui est intervenue dans le cadre de l'Op *Hestia* a entraîné l'élaboration du modèle de FOH, qui permet de renforcer l'organisation initiale de l'EICC au moyen d'autres éléments à niveau de préparation élevé des FAC, selon la situation[31]. L'analyse géographique des missions d'aide humanitaire des FAC présentée à la figure 4 montre que la moitié des déploiements ont eu lieu dans l'hémisphère occidental. Diverses raisons peuvent expliquer cela, notamment l'intérêt du gouvernement canadien, le caractère opportun de la demande et la vulnérabilité de la population. Enfin, en ce qui concerne le type de catastrophes naturelles dans le cadre desquelles les FAC sont intervenues, les données historiques révèlent que la moitié des catastrophes est liée à des tempêtes de vent d'envergure (ouragans ou typhons) alors que l'autre moitié est attribuable à des tremblements de terre. Bien

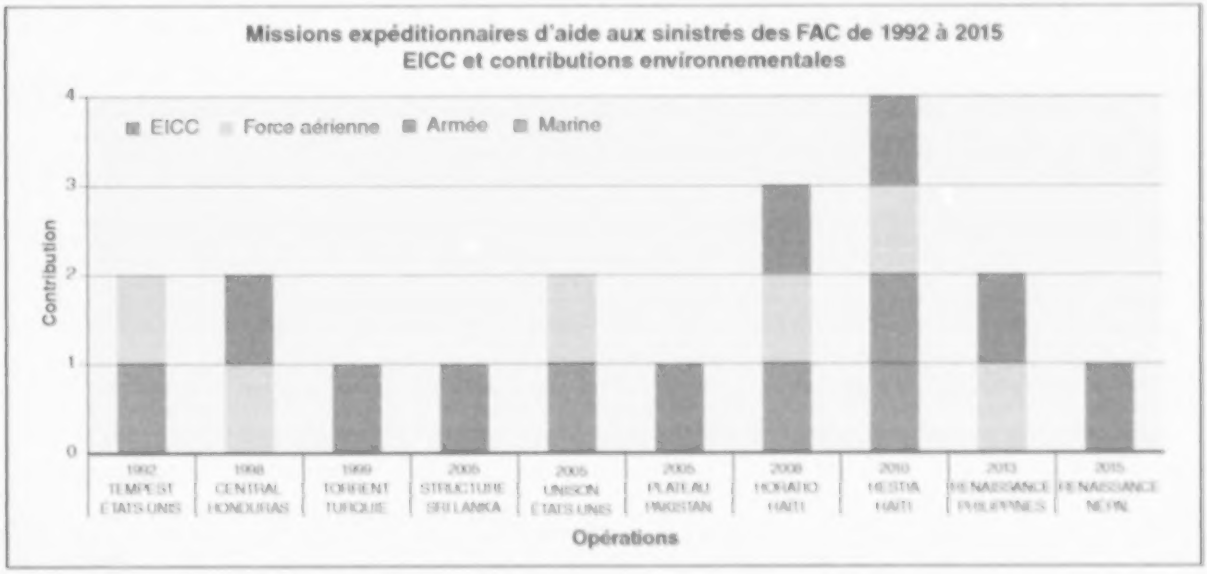



Figure 3 – Résumé des opérations d'aide aux sinistrés des FAC[32]

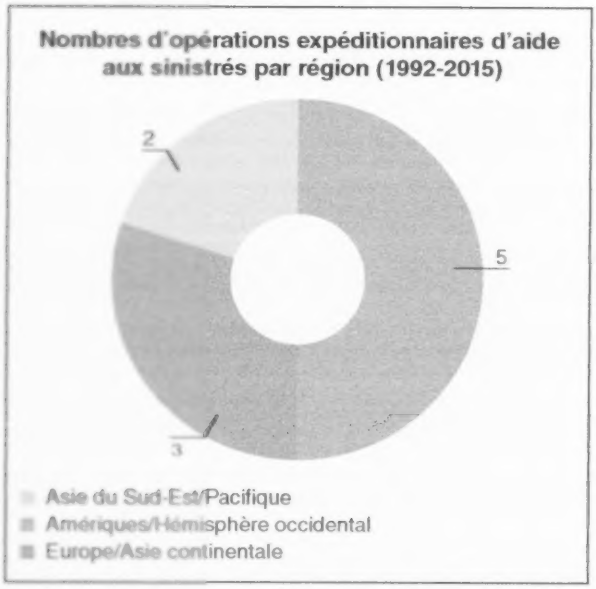



Figure 4 – Lieux où se sont déroulées les opérations d'aide aux sinistrés des FAC[23]

que les séismes n'aient aucun lien direct avec les changements climatiques, ils présentent un défi pour l'EICC qui doit gérer la façon d'intervenir en cas de catastrophe sismique par rapport à son mode de réaction aux catastrophes climatiques. Par conséquent, l'EICC doit continuer de faire preuve de souplesse concernant les priorités en matière d'instruction et d'équipement. Elle doit également comprendre la séquence de déploiement en fonction de la situation. Il ne fait aucun doute que cette souplesse peut être appuyée par des mécanismes d'alerte et une évaluation exacte des besoins par les leaders de l'EICC dès que celle-ci est sollicitée au sein de l'Équipe de soutien stratégique interministérielle (ESSI).

## Spectre de gestion des catastrophes et l'EICC

En raison du défi que pose une hausse possible des missions d'aide aux sinistrés, il convient d'examiner comment l'EICC peut contribuer aux opérations dans le spectre de la gestion des catastrophes. La gestion des catastrophes comporte quatre phases interdépendantes : l'atténuation, la préparation, l'intervention et le rétablissement[24]. Habituellement, les capacités militaires telles que l'EICC sont conçues pour prendre part à la phase d'intervention ainsi qu'aux étapes de sauvetage et de rétablissement pour une période relativement courte. L'intervention fait référence aux mesures prises immédiatement avant, durant et après une catastrophe, et dont le but premier consiste à sauver des vies ainsi qu'à réduire les blessures et les dommages aux infrastructures[25]. Dans la figure 5, l'auteur illustre le spectre de la gestion des catastrophes et les secteurs où la

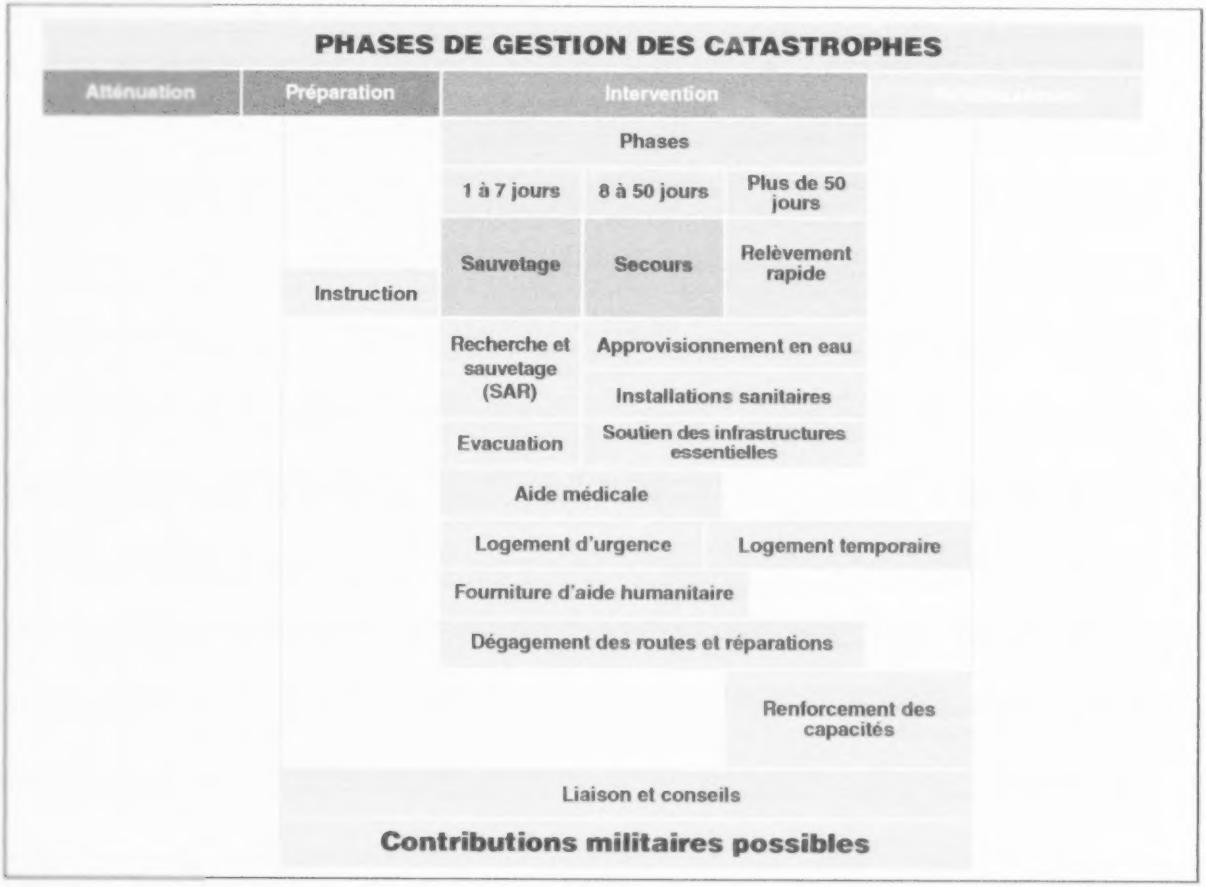



Figure 5 – Rôles des forces militaires dans le spectre de la gestion des catastrophes

| | Nom de l'opération | Année | Lieu | Type de catastrophe naturelle | Forces envoyées en déploiement | Durée (jours) | Tâches et capacités des FAC employées |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | **Tempest** | 1992 | Floride (États-Unis) et Eleuthra (Nassau) | Ouragan Andrew (Cat. 4) | Membres du Génie construction de la Force aérienne et NCSM *Protecteur* (360 pers) | 46 | Distribution d'aide humanitaire<br>Évaluation des dommages<br>Réparation/construction verticale<br>Soins médicaux et dentaires |
| 2 | **Central** | 1998 | La Cieba (Honduras) | Ouragan Mitch (Cat. 5) | EICC et détachements de la Force aérienne (259 pers) | 48 | Mobilité (transport aérien, évacuations)<br>Distribution de 114 000 kg de fournitures d'aide humanitaire |
| 3 | **Torrent** | 1999 | Serdivan (Turquie) | Tremblement de terre (7,4) | EICC (190 pers) | 31 | Distribution de 200 000 L d'eau<br>Abris temporaires<br>Installations sanitaires |
| 4 | **Structure** | 2005 | Ampara, Sri Lanka | Tremblement de terre (9,1) et tsunami | EICC (190 pers) | 47 | Mobilité, soins médicaux, génie |
| 5 | **Unison** | 2005 | Côte du golfe du Mexique (États-Unis) | Ouragan Katrina | 2 frégates, 1 destroyer, hélicoptères CH146 Griffon, membres du Génie construction (900 pers) | 16 | Appui aux opérations de recherche et sauvetage<br>Distribution d'aide humanitaire<br>Appui aux plongeurs-démineurs de la US Navy<br>Travaux de construction verticale |
| 6 | **Plateau** | 2005 | Pakistan | Tremblement de terre (7,6) | EICC (200 pers) | 51 | Distribution de 500 000 kg de fournitures d'aide humanitaire |
| 7 | **Horatio** | 2008 | Haïti | Ouragan | QG EICC seulement, éléments de la Force aérienne et de la Marine | 219 | Évacuations et distribution d'aide humanitaire |
| 8 | **Hestia** | 2010 | Haïti | Tremblement de terre (7,0) | EICC et QG FOI, 1 destroyer, 1 frégate, groupement tactique (2050 pers) | 78 | Distribution d'aide humanitaire<br>Recherche et sauvetage en zone urbaine<br>Hôpital de campagne de rôle 2<br>Évacuation de citoyens canadiens<br>Dégagement des routes et enlèvement des débris<br>Logements de transition et soutien en matière d'assainissement |
| 9 | **Renaissance 13-1** | 2013 | Iloilo (Philippines) | Typhon Haiyan (Cat. 5) | EICC et aviation (319 pers) | 32 | Fournitures d'aide humanitaire, mobilité (transport aérien, évacuations), dégagement des routes |
| 10 | **Renaissance 15-1** | 2015 | Katmandu (Népal) | Tremblement de terre (7,8) | EICC (200 pers) | 33 | Soins médicaux, eau, génie |

Tableau 1 – Résumé des opérations expéditionnaires d'aide aux sinistrés de 1992 à 2015

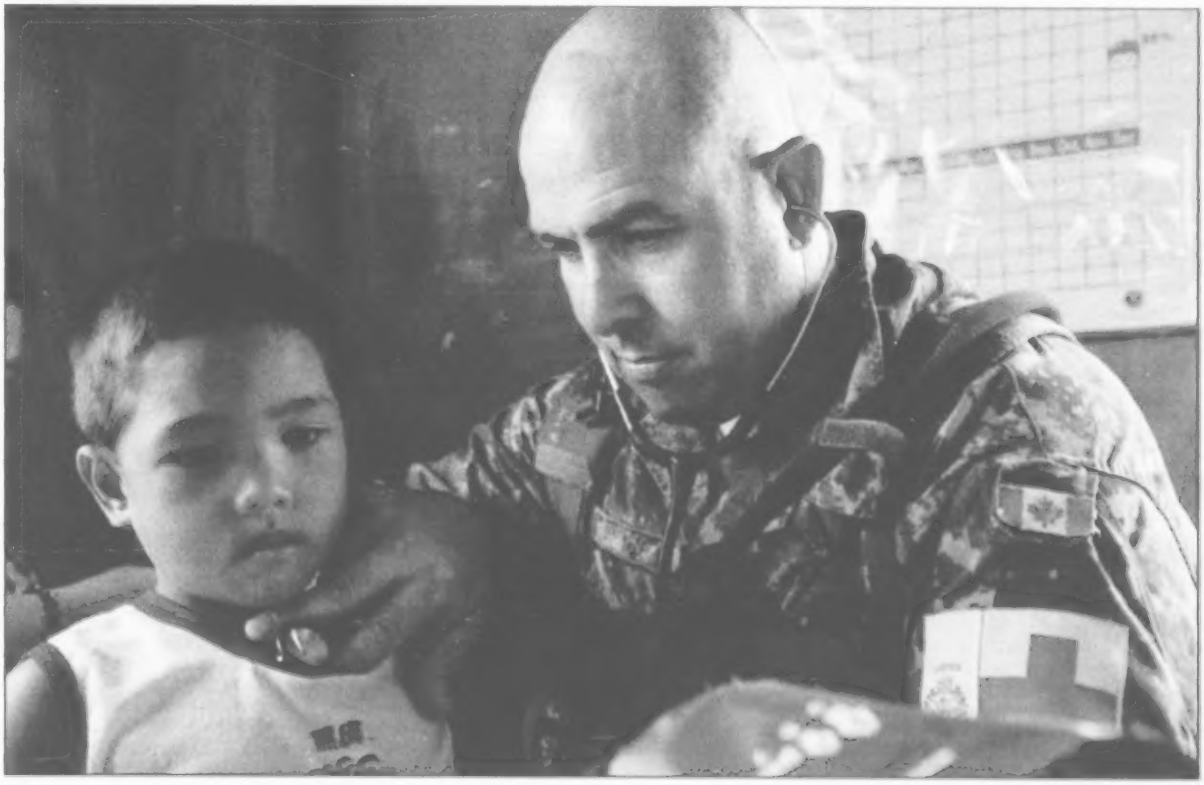
contribution militaire est la plus pertinente. La phase d'intervention est la plus complexe des quatre phases de la gestion des catastrophes, étant donné les contraintes de temps liées à l'urgence et la nécessité de coordonner la vaste gamme d'activités. Comme le cycle de gestion des catastrophes est mené par des autorités civiles, les forces militaires sont mises à contribution seulement lorsque des demandes d'aide précises sont formulées ou que des ententes préalables prévoient que des capacités particulières comblent temporairement

les lacunes en matière de capacités et/ou de ressources civiles. En conséquence, la majorité des missions d'aide aux sinistrés des FAC ont duré moins de 50 jours.

Cependant, il est envisageable d'élargir le rôle que les forces militaires – par extension, l'EICC – devraient assumer dans le spectre de la gestion des catastrophes. Si les changements climatiques signifient une hausse du risque de catastrophes naturelles, il est donc possible d'élargir le mandat des forces militaires au-delà de la phase d'intervention dans le cadre d'une stratégie plus globale pour soutenir la gestion d'ensemble des catastrophes naturelles. Par exemple, durant la phase de préparation, les experts des FAC en aide aux sinistrés sont à même d'aider les autorités dans les domaines de la formation et de la mise sur pied des capacités, au moyen de communications et de conseils aux pays partenaires qui sont moins expérimentés en matière de gestion de catastrophes. Les membres de l'EICC pourraient collaborer avec des intervenants du gouvernement canadien – au sein de Sécurité publique Canada ou d'Affaires mondiales Canada (AMC) – pour former et encadrer les membres, tant civils que militaires, des autorités du pays hôte en ce qui a trait aux pratiques de gestion des catastrophes, notamment les activités des centres de commandement des interventions et les compétences particulières nécessaires durant l'étape d'intervention. Cela pourrait contribuer à favoriser la résilience au sein du gouvernement et de la population et, à long terme, à réduire le risque de catastrophe ou la gravité d'une catastrophe. Durant la phrase de rassemblement du cycle de gestion des catastrophes, l'EICC et d'autres représentants du gouvernement du Canada sont en mesure de poursuivre le renforcement des capacités avec un pays partenaire afin d'améliorer la transition à la fin de la phase d'intervention. Si on leur fournit une infrastructure de transition, de même que de l'encadrement et des conseils, les organisations et les autorités civiles locales peuvent devenir autosuffisantes plus rapidement à la suite d'une catastrophe. En retour, cela permettra également de réduire le risque qu'un pays touché devienne dépendant du soutien extérieur, qu'il s'agisse d'organisations non gouvernementales (ONG), d'organisations internationales (OI) ou de ressources militaires.

### Avantage du concept de la FOH

Le CONPLAN Renaissance a d'abord été mis sur pied à la fin de 2010, alors que l'EICC acquerrait de l'expérience. Puis, en 2014, le modèle de la FOH lié à l'exécution d'OH expéditionnaires a été officialisé au terme du processus de leçons retenues[76]. Comme il a déjà été mentionné, l'expérience de l'Op *Hestia* en 2010 a mis en évidence la possibilité d'élargir la mission d'aide aux sinistrés pour intervenir en cas de catastrophes de très grande envergure et dans des théâtres opérationnels d'importance stratégique et/ou politique. En outre, l'intervention dans le cadre du typhon aux Philippines en 2013 a fait ressortir la nécessité pour l'EICC d'obtenir des renforts de capacités, notamment de l'aviation tactique, puisés dans des éléments à niveau de préparation élevé des FAC. En raison de la nature des missions d'aide aux sinistrés, les FAC doivent être en mesure d'offrir une combinaison d'effets « interarmées » qui, dans certains cas, nécessite une expansion de la structure organique de l'EICC. Ainsi, le concept des opérations de la FOH est divisé en modules, et des capacités peuvent être ajoutées en fonction de l'évaluation des besoins de la mission. Le modèle de la FOH représente une pyramide. Au sommet se trouve la force d'intervention rapide de l'EICC qui



Un technicien médical et membre de l'EICC examine un enfant durant l'opération *Renaissance* menée à Cebu, aux Philippines, le 29 novembre 2013.

| Capacité | Type d'AH |
|---|---|
| Transport aérien | Indirecte : livraison de fournitures de secours, transport du personnel de secours |
| | Directe : recherche et sauvetage, évacuation |
| Soins médicaux | Indirecte : fournitures médicales |
| | Directe : hôpitaux de campagne, équipes médicales mobiles, navires-hôpitaux |
| Expertise | Indirecte et directe : évaluation des besoins, liaison civilo-militaire, coordination de la logistique, communications |

Tableau 2 – Contributions militaires les plus acceptées dans le cadre d'une intervention en cas de catastrophe[28]

est envoyée en mission en premier lieu, suivie de près par la composante à disponibilité opérationnelle élevée de l'EICC. Les capacités propres à la mission sont ensuite déployées à partir d'un bassin d'éléments gérés à niveau de préparation élevé et éventuellement d'autres capacités, au besoin[27]. Cela confère aux FAC une structure souple et modulaire qui lui permet d'envoyer des ressources à l'endroit et au moment requis, ce qui est conforme aux Directives d'Oslo[28] et aux formes acceptées de contribution militaire dans le cadre de missions d'intervention en cas de catastrophe qui figurent au tableau 2 suivant.

Après avoir examiné la façon dont l'EICC a été utilisée par le passé et la place qu'elle occupe dans le spectre de la gestion des catastrophes et le concept de la FOH, on peut envisager une évolution continue de l'EICC, étant donné l'accroissement des possibilités de l'emploi de l'Équipe en raison des conséquences des changements climatiques.

## Recommandations

### *Partenariats*

L'efficacité future de l'EICC repose sur le renforcement des partenariats existants tant au sein des FAC qu'à l'extérieur de celles-ci. L'EICC pourra ainsi s'intégrer davantage aux intervenants civils et militaires clés, ce qui est susceptible d'accroître l'efficacité opérationnelle. L'intégration civilo-militaire est nécessaire, non seulement durant l'exécution des missions d'aide aux sinistrés, mais également avant l'exécution de ces missions, durant la formation et la phase de l'évaluation des besoins[60]. Premièrement, au sein du gouvernement du Canada, des relations solides unissent les FAC et AMC. Des partenariats pertinents sont noués au niveau opérationnel entre l'état-major du Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC) et le personnel des directions d'AMC qui participent aux interventions d'aide aux sinistrés. Ces relations offrent l'occasion aux FAC de participer aux réunions interministérielles et de transmettre des renseignements de façon à ce que les catastrophes internationales d'envergure puissent être prévues et surveillées. Lorsqu'une catastrophe survient et qu'une demande d'aide internationale est formulée, on doit établir une coordination étroite entre AMC et les FAC pour effectuer une évaluation exacte des besoins en vue d'assurer l'efficacité des éléments de reconnaissance de l'EICC. Deuxièmement, en plus d'avoir recours aux intervenants du GC, on pourrait tisser des liens avec des organisations internationales et des ONG, telles que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations Unies et la Croix-Rouge. De plus, le personnel affecté au quartier général de l'EICC devrait avoir la possibilité d'interagir avec les représentants du BCAH et d'autres ONG compétentes en participant à des tribunes internationales sur la gestion des catastrophes. Troisièmement, au niveau stratégique, grâce à la Stratégie d'engagement mondial (SEM) des FAC, on peut communiquer avec des pays dont le risque d'exposition aux changements climatiques est plus élevé, qui sont donc plus à même de subir une catastrophe naturelle. Des engagements volontaires dans des régions du monde à risque permettront une meilleure préparation de l'EICC au niveau opérationnel.

### *Instruction*

Un autre aspect qui peut être amélioré est le recours aux partenariats susmentionnés par l'entremise d'une instruction ciblée. Bien que le plan d'instruction annuel de l'EICC ne prévoie pas la participation des partenaires du GC et des ONG, on devrait continuellement effectuer des évaluations pour s'assurer de renforcer les relations pertinentes et de repérer de nouveaux partenaires civils. Afin de mettre en œuvre le CONPLAN *Renaissance*, on devrait investir le temps et les ressources nécessaires pour donner l'instruction dans le contexte de scénarios pertinents et de plus en plus complexes. L'instruction à laquelle participent des partenaires militaires et civils permet également de faciliter l'échange des pratiques exemplaires qui peuvent améliorer les procédures de l'EICC. Ainsi, on peut faire participer les intervenants civils aux exercices de l'EICC, de même que le personnel de l'EICC peut prendre part aux activités de formation civiles. En raison de l'augmentation prévue du rythme opérationnel attribuable aux changements climatiques, la coopération entre les FAC et les organisations civiles est nécessaire pour favoriser l'efficacité et mieux cibler les ressources militaires. L'instruction réaliste ne profite pas seulement aux partenariats entre l'EICC et les organisations civiles, mais elle offre également des occasions de mettre en pratique le modèle de la FOH en intégrant des éléments gérés à niveau de préparation élevé des FAC. Cela favorise l'interopérabilité entre les composantes organiques de l'EICC et les capacités d'OH mises sur pied au sein des armées. Enfin, le groupe-cible de l'instruction ne devrait pas comprendre uniquement l'EICC et la FOH. Comme il a été mentionné plus haut, les FAC et le gouvernement du Canada sont en mesure d'aider les pays partenaires et leurs organisations respectives à gérer les catastrophes. Il est possible d'accroître la résilience des pays en développement dans le contexte d'un risque accru de catastrophes naturelles au moyen de missions d'instruction et d'encadrement auxquelles prennent part les membres de l'EICC et les partenaires du GC.

### *Prévision et surveillance*

L'anticipation de catastrophes naturelles internationales d'envergure au moyen de mécanismes d'alerte est essentielle à

la rapidité d'intervention de l'EICC. On recommande que le niveau opérationnel des FAC continue de tirer profit des sources d'information internes et externes pour s'assurer que la prévision des catastrophes climatiques est rapide et exacte, et qu'elle tient compte de l'augmentation attendue du nombre de catastrophes. Grâce aux percées scientifiques et technologiques, le réseau météorologique de capteurs et de stations d'observation peut surveiller les conditions atmosphériques et hydrologiques avec une fiabilité inégalée, ce qui permet d'améliorer la prévision des conditions météorologiques. En intégrant les données météorologiques aux données géoréférencées (c.-à-d. l'imagerie, la topographie, l'infrastructure et la population), on peut prévoir et surveiller le risque de catastrophe. La fonction de renseignement géospatial (GEOINT) contribue donc à l'efficacité de la détection et de l'alerte. Par conséquent, il est possible d'élargir le rôle du GEOINT au sein du QG COIC afin d'appuyer l'état de préparation de l'EICC au cours des phases d'alerte et de préparation.

***Logistique***

La coordination au niveau opérationnel par le quartier général du COIC peut faciliter l'utilisation et la mise sur pied de carrefours de soutien opérationnel (CSO) en vue de mettre en place le matériel et de servir de zone de rassemblement pour le personnel de l'EICC. Les dispositions prises avec les bases militaires alliées peuvent également appuyer la logistique nécessaire aux missions de l'EICC. Par exemple, les CSO des FAC en Jamaïque et au Koweït ont permis le lancement des opérations d'aide aux sinistrés respectivement en Amérique centrale et en Asie du Sud-Ouest. Le recours à des bases militaires alliées pour préparer l'équipement, l'approvisionnement et le personnel peut également favoriser la vitesse d'intervention, en particulier dans les régions d'intérêt au-delà de la portée des CSO établis. Comme il a été souligné précédemment, la région Asie-Pacifique est vulnérable aux catastrophes climatiques. La capacité de l'EICC à intervenir dans cette partie du monde peut être accrue par la mise sur pied d'un CSO dans la région du Pacifique. À court terme, les FAC devraient envisager la possibilité d'établir une entente avec les principaux alliés, tels que les États-Unis et l'Australie, afin d'utiliser l'une de leurs bases militaires dans cette région. Il est également pertinent d'évaluer la possibilité de mettre en place un CSO dont la portée dépasse le modèle militaire habituel des FAC. Un simple entrepôt civil à proximité d'un grand aéroport, combiné à une série de contrats avec des entreprises, pourrait constituer une forme de CSO. En somme, l'évolution de l'EICC devrait comprendre une réduction de la ligne de communication stratégique de Trenton à un secteur opérationnel au moyen d'un réseau de CSO régionaux. En diminuant les délais de déploiement, l'EICC pourra intervenir plus rapidement.

***Équipement***

Les ressources tactiques de l'EICC représentent un autre aspect qui a besoin d'évolution. Les programmes de développement de la force et d'acquisition d'équipement qui reconnaissent la pertinence et la rapidité des missions d'aide aux sinistrés constituent un facteur important pour la viabilité future de l'EICC. D'abord, en ce qui concerne les véhicules, il est utile d'effectuer une analyse pour déterminer si un parc de véhicules militaires ou de véhicules civils constitue la meilleure option. Grâce à des contrats avec des entreprises locales, un CSO pourrait être en mesure de louer des véhicules civils pour la durée d'une mission donnée, ce qui entraînerait une réduction des besoins en matière de transport aérien stratégique et une économie de coûts liée à la maintenance du parc de véhicules. Ensuite, la purification de l'eau est une capacité durable de l'EICC qui doit être renouvelée. Bien que l'on prolonge actuellement le cycle de vie des systèmes de purification d'eau par osmose inverse, la capacité de l'EICC de fournir de l'eau potable est altérée par la taille importante de cet équipement et les méthodes de distribution très limitées. C'est particulièrement le cas dans un environnement opérationnel dispersé ou un milieu où les choix d'emplacement pour l'équipement sont très restreints en raison de débris. Pour régler ce problème, on pourrait acquérir des systèmes de purification d'eau légers, modernes et commerciaux standard qui peuvent être laissés sur place après le redéploiement. Ce concept nécessite un plan de mise en place et du financement en coordination avec AMC pour assurer le maintien en puissance à moyen et à long terme à la suite d'une catastrophe. Ce ne sont que deux exemples parmi plusieurs qui méritent d'être examinés afin d'améliorer l'équipement de l'EICC. Par conséquent, l'évolution de l'EICC devrait comprendre une stratégie polyvalente, fiable et à jour concernant les ressources matérielles.

***Sécurité***

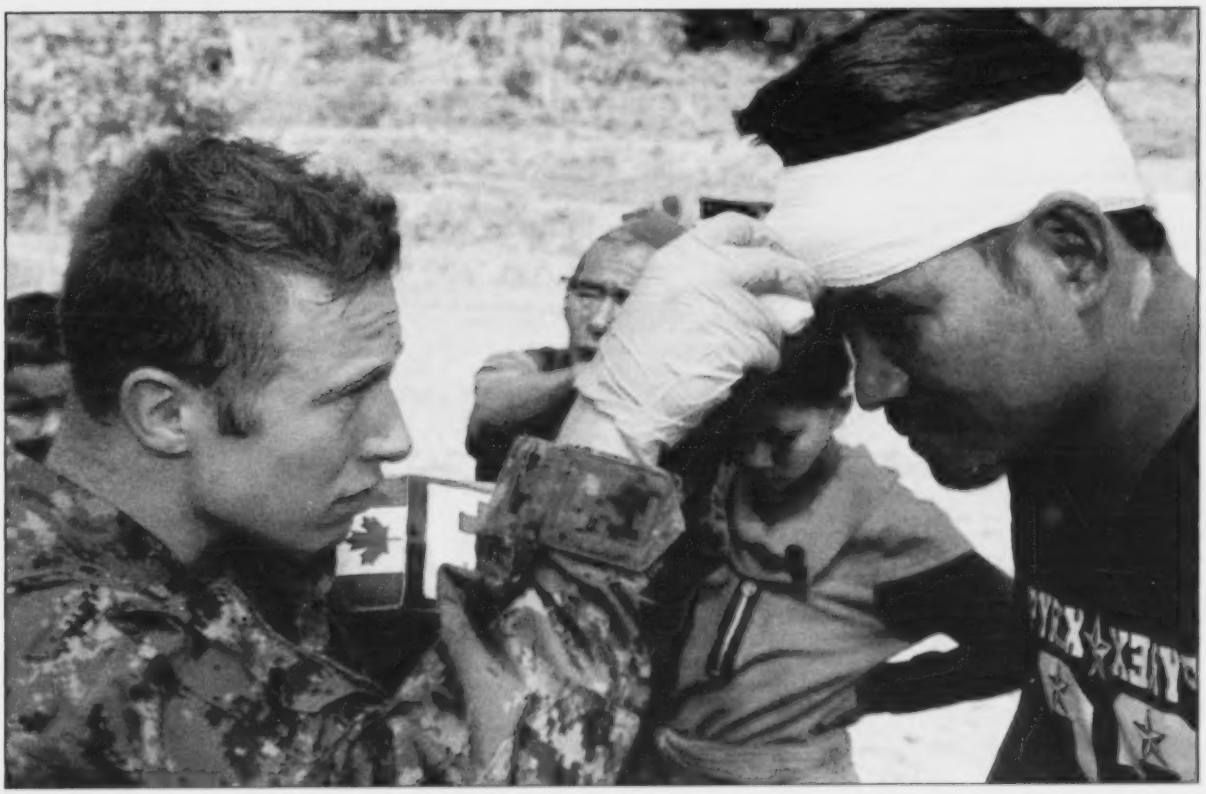
On perçoit maintenant les CC comme une menace pour la sécurité, particulièrement au sein des puissances mondiales telles que les États-Unis et le Royaume-Uni. En 2014, le Département de la défense américain a diffusé un examen quadriennal de la défense, dans lequel il indique que les CC posent une menace à la sécurité nationale et internationale :

> Les pressions occasionnées par les changements climatiques auront une incidence sur la rareté des ressources tout en imposant un fardeau supplémentaire aux économies, aux sociétés et aux institutions de gouvernance partout dans le monde. Ces effets sont des multiplicateurs de menace qui accentueront les agents stressants, notamment la pauvreté, la dégradation de l'environnement, l'instabilité politique et les tensions sociales – des circonstances qui peuvent donner lieu à des activités terroristes et à d'autres formes de violence[11]. [TCO]

De même, l'examen stratégique sur la sécurité et la défense publié en 2015 par le Royaume-Uni indique que les changements climatiques contribuent à l'instabilité, tout en les présentant comme une occasion de collaborer avec les partenaires, tel que le mentionne l'ancien premier ministre David Cameron dans l'avant-propos :

> La sécurité et la sûreté des Britanniques ne dépendent pas uniquement de nos propres efforts, mais aussi d'une étroite collaboration avec nos alliés pour composer avec les menaces communes qui nous touchent tous, du terrorisme aux changements climatiques[12]. [TCO]

Ce type de discours, dans lequel les CC sont considérés au même niveau que le terrorisme dans le contexte des menaces pour la sécurité, suggère que la réaction des FAC aux conséquences des CC devrait dépasser l'évolution de l'EICC et le renforcement de la capacité d'aide humanitaire. Le documentaire récent intitulé *The Age of Consequences* et l'ouvrage de Gwynne Dyer intitulé *Climate Wars: The Fight for Survival as the World Overheats* traitent du risque que présentent les CC pour la sécurité à l'échelle nationale et



MDN, photo DA50-2015-0001-036,caporal-chef Cynthia Wilkinson

Un villageois se fait soigner par un technicien médical de l'EICC dans le village de Kodari, dans le district de Sindhupalchok, au Népal, le 6 mai 2015.

internationale. Au-delà du renforcement de l'intervention en cas de catastrophes climatiques, il est recommandé que les FAC examinent de quelle façon elles pourraient participer aux interventions à la suite de catastrophes humanitaires et de conflits armés qui découlent des CC. L'EICC et la FOH sont désignées par la doctrine pour axer leurs activités sur l'aide aux sinistrés. Cependant, de quelle façon ces éléments interviendraient-ils en cas d'escalade de la violence durant une OH? De plus, les FAC ont-elles pour mandat d'intervenir en cas de catastrophes pour l'humanité découlant de la vulnérabilité des populations attribuable aux extrêmes climatiques? Répondre à ces questions requiert une analyse exhaustive de l'incidence des CC sur tout le spectre des conflits, qu'il s'agisse du maintien de la paix, de l'intervention humanitaire ou de la guerre totale.

## Conclusion

L'incidence des CC justifie non seulement la poursuite et l'évolution du mandat de l'EICC à titre de principale capacité d'intervention stratégique en cas de catastrophe des FAC, mais elle offre également la possibilité d'examiner les aspects élargis des CC concernant la sécurité et la défense. Le présent article a souligné le lien entre les CC et le risque accru de catastrophes climatiques, et a indiqué des façons de soutenir l'évolution de l'EICC aux niveaux stratégique, tactique et opérationnel pour qu'elle puisse affronter ce problème. L'analyse historique des opérations expéditionnaires d'aide aux sinistrés des FAC a révélé la prévalence des phénomènes météorologiques extrêmes tels que les ouragans. Des preuves présentées par le GIEC et la FICR ont également indiqué que les tempêtes de vent et les inondations *ont été* la cause principale des catastrophes climatiques, et que l'on s'attend à ce qu'elles *continuent de l'être*, en particulier dans la région de l'Asie-Pacifique. Un examen du CONPLAN *Renaissance* a renforcé l'idée que le cadre opérationnel de l'EICC et le modèle de la FOH devraient être maintenus. La souplesse et la modularité de ce concept opérationnel permettront d'appuyer cette hausse possible du rythme opérationnel, de même que de la gravité des catastrophes climatiques. L'examen du rôle de l'EICC dans le cadre d'une approche exhaustive a également indiqué une possibilité d'expansion au-delà de la phase d'intervention, par la participation aux fonctions d'instruction et d'encadrement durant les phases de préparation et de rassemblement du spectre de la gestion des catastrophes. Enfin, plusieurs recommandations, du niveau tactique au niveau stratégique, traitent d'éléments à l'appui de l'évolution de l'EICC et soulignent que les enjeux ne sont pas uniquement en lien avec les catastrophes naturelles, mais qu'ils se situent dans la sphère des menaces pour la sécurité. En fin de compte, les CC présentent à la fois des occasions et des défis aux FAC, aujourd'hui et demain. Pour commencer, la réaction des FAC aux CC et au risque accru de catastrophes climatiques devrait passer par l'évolution continue de l'EICC, afin que celle-ci demeure efficace et prête sur le plan opérationnel.

RMC

## NOTES

1. Ministère de la Défense nationale, *Opérations humanitaires et opérations de secours aux sinistrés*, vol. B-GJ-005-307/FP-040, Ottawa, MDN, Canada, 2005, p. 1-4.
2. La CCNUCC a été ratifiée par 196 États, et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) compte des chercheurs de 195 pays membres. Ces entités ont réussi à sensibiliser considérablement les leaders mondiaux à la question des changements climatiques.
3. Nations Unies, *Adoption de l'Accord de Paris*, 12 décembre 2015, http://newsroom.unfccc.int/fr/accord-de-paris/.
4. Par « opération humanitaire », on entend une opération militaire internationale à un lieu où la tâche principale consiste simplement à aider les organisations de l'entreprise humanitaire à fournir l'aide humanitaire. La doctrine des FAC décrit l'expression « opération humanitaire » (OH) dans un contexte expéditionnaire en ce qui concerne l'aide humanitaire fournie à la suite d'une catastrophe. Habituellement, ce type de mission est lancé en cas de catastrophe d'apparition soudaine et mené dans un environnement permissif. Les missions humanitaires peuvent se dérouler dans d'autres environnements, mais les paramètres de la participation des FAC doivent être définis conjointement par le gouvernement du Canada (Affaires mondiales Canada) et le MDN. Ministère de la Défense nationale, *Opérations humanitaires et opérations de secours aux sinistrés*, vol. B-GJ-005-307/FP-040, Ottawa, MDN Canada, 2005, p. 1-44.
5. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat est un réseau de scientifiques du monde entier qui a été mis sur pied en 1988 par les Nations Unies par l'entremise de l'Organisation météorologique mondiale. Le GIEC a publié de nombreuses évaluations scientifiques et techniques, dont la plus récente est intitulée *Cinquième rapport d'évaluation* (RE5). Pour de plus amples renseignements, consulter la page suivante : http://www.ipcc.ch/index.htm.
6. ReliefWeb, Glossary of Humanitarian Terms, Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2008, p. 16.
7. États-Unis, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, Secretary of Defense, 2014, http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf, p. VI.
8. National Aeronautics and Space Administration (NOAA), « NASA, NOAA Find 2014 Warmest Year in Modern Record », consulté le 3 février 2015 à l'adresse http://www.nasa.gov/press/2015/january/nasa-determines-2014-warmest-year-in-modern-record/.
9. National Aeronautics and Space Administration (NOAA), « NASA, NOAA Analyses Reveal Record-Shattering Global Warm Temperatures in 2015 », http://www.nasa.gov/press-release/nasa-noaa-analyses-reveal-record-shattering-global-warm-temperatures-in-2015.
10. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « Le niveau de la mer monte-t-il? », consulté le 8 février 2015 à l'adresse http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/fr/faq-5-1.html.
11. Les anomalies climatiques importantes liées aux changements climatiques qui sont survenues en 2015 sont clairement résumées sous forme de graphique par la NOAA, à l'adresse https://www.ncdc.noaa.gov/sotc/service/global/extremes/201513.gif.
12. Maarten van Aalst, « The Impacts of *Climate Change on the Risk of Natural Disasters* », Disasters 30, n° 1, 2006, p. 12.
13. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Climate Change 2014: Synthesis Report, Genève, IPCC, 2014, p. 54, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full.pdf.
14. La réduction des risques de catastrophe (RRC) vise divers secteurs gouvernementaux (sécurité publique, ressources naturelles, défense et transport) du palier fédéral au palier municipal. À l'échelle internationale, la CCNUCC et l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement ont encouragé de nombreux pays à adopter la RRC dans le cadre de leurs stratégies destinées à composer avec les répercussions des changements climatiques. Malgré l'élaboration de plans et de politiques pour réduire les risques de catastrophe, on s'attend à ce que la mise en œuvre des pratiques et des processus prenne du temps et nécessite un renforcement important des capacités, particulièrement dans les pays en développement.
15. Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), *World Disasters Report: Focus on Culture and Risk*, Lyon (France), Imprimerie Chirat, 2014, p. 220.
16. Environmental Protection Agency, *Climate Change Indicators in the United States: Tropical Cyclone Activity*, http://epa.gov/climatechange/science/indicators/weather-climate/cyclones.html.
17. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Résumé à l'intention des décideurs, Changements climatiques 2013 : les éléments scientifiques*, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2013, p. 5.
18. Maarten van Aalst, « The Impacts of Climate Change on the Risk of Natural Disasters », *Disasters* 30, n° 1, 2006, p. 10.
19. Analyse de l'auteur au moyen de la compilation de données statistiques de la FICR tirées des rapports sur les catastrophes dans le monde de 2005 et de 2014 : (a) Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, *World Disasters Report: Focus on Information on Disasters*, Genève, FICR, 2005, annexe 1, tableau 5; (b) Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), *World Disasters Report: Focus on Culture and Risk*, Lyon (France), Imprimerie Chirat, 2014, annexe 1, tableau 5.
20. Debarati Guha-Sapir *et al.*, *Annual Disaster Statistical Review 2013*, Bruxelles, Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres, 2014, p. 15 à 17.
21. Ministère de la Défense nationale, *Plan de circonstance 20855/14 Renaissance du commandement des opérations interarmées du Canada*, Ottawa, COIC, 2014, annexe B.
22. Compilation de l'auteur concernant le tableau 1 du présent article.
23. Compilation de l'auteur concernant le tableau 1 du présent article.
24. Damon Coppola, *Introduction to International Disaster Management*, 2e édition, Boston, Butterworth-Heinemann, 2011, p. 305.
25. Jeffrey Bumgarner, *Emergency Management*, Santa Barbara, Californie, ABC-CLIO, 2008, p. 28.
26. Le CONPLAN *Renaissance* est le plan opérationnel de contingence des FAC concernant le déroulement des OH à l'échelle internationale à la suite d'importantes catastrophes internationales. Le CONPLAN a d'abord été diffusé en 2010 pour communiquer les leçons retenues de l'Op *Hestia*. Il a été révisé en 2014 et nommé *Plan de circonstance 20855/14 Renaissance du commandement des opérations interarmées du Canada*.
27. Ministère de la Défense nationale, CONPLAN 20855/14 *Renaissance* COIC, Ottawa, COIC, 2014, annexe A.
28. Les Directives d'Oslo servent à influencer la façon dont les ressources militaires étrangères sont utilisées dans le cadre d'une catastrophe internationale. Elles s'appliquent aux FAC et à l'EICC lorsqu'elles exécutent des opérations d'aide aux sinistrés. Conformément à ces Directives, les ressources militaires ne devraient pas être perçues comme si elles prenaient le contrôle de la situation ni comme si elles assumaient entièrement les rôles que les autres organisations gouvernementales et ONG sont en mesure de remplir. Selon le principe du dernier recours, les contributions militaires devraient « [...] être exceptionnelles en termes de capacités et de disponibilités » et accorder la préférence à l'aide indirecte. Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Directives d'Oslo, Genève, Nations Unies, 2008, p. 8.
29. Résumé de l'ouvrage suivant fait par l'auteur : Sharon Wiharta *et al.*, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, Stockholm, SIPRI, 2008, p.15 à 17.
30. *Ibid.*, p. xiii à xiv.
31. États-Unis, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, Secretary of Defense, 2014, p. 8, http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf.
32. Royaume-Uni, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*, Londres, HM Government, 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf.

Le zérotage d'un char d'assaut canadien *Leopard* C1 durant un exercice tenu à Fort Bliss, au Texas.

# « Passer d'une Coccinelle à une Porsche » : l'achat du char *Leopard* C1 pour l'Armée canadienne

par Frank Maas

Frank Maas *a terminé ses études de doctorat dans le domaine de la guerre et de la société à l'Université Wilfrid Laurier en 2014. Ses recherches ont concerné l'achat de véhicules blindés et les débats stratégiques sur les forces terrestres du Canada en Europe dans les années 1960 et 1970, en particulier sur la politique de défense du premier ministre Pierre Trudeau. Il est en train de réviser sa thèse qui sera publiée par les Presses de l'Université de la Colombie-Britannique et il a commencé à rédiger une histoire de la production des véhicules blindés légers* Piranha *au Canada, ces véhicules constituant une importante composante des armées canadienne, américaine et saoudienne. Il enseigne actuellement au Fanshawe College, à London (Ontario).*

## Introduction

L'histoire des achats militaires canadiens a été truffée de retards, de crises et de scandales et nous a donné l'impression que le système était byzantin et imprégné d'ingérence. La plupart des analyses sur les acquisitions de la défense ont été des critiques, à preuve l'examen fait par Aaron Plamondon dans son livre de 2010 intitulé *The Politics of Procurement*, qui concerne le programme de remplacement des *Sea King*, qui n'a pas abouti. Cependant, des auteurs ont aussi examiné des cas de réussite, tels que celui de l'industrie aéronautique canadienne après la Seconde Guerre mondiale décrit dans l'ouvrage de Randall Wakelam intitulé Cold War Fighters (2012). Nous ajouterons ici à la courte liste des cas de réussite en examinant l'achat des chars *Leopard* C1 en 1976. La rapidité d'exécution du programme, comparativement à celle de la plupart des projets, a été époustouflante : le Cabinet a ordonné à l'Armée d'acheter de nouveaux chars en novembre 1975, il a sanctionné un marché en mai 1976, et le gouvernement a signé un contrat en octobre 1976. En 1979, l'Armée a reçu 128 chars modernes, à temps et dans les limites du budget fixé. La réussite du programme s'explique surtout par le fait qu'il bénéficiait d'un soutien politique complet, bien que peu enthousiaste : chaque soldat, chaque bureaucrate et chaque membre du Cabinet savait qu'il s'agissait là d'une priorité.

Autre raison de la réussite du programme : les contraintes budgétaires et politiques imposées à l'égard de l'achat. L'entrepreneur Krauss-Maffei (KM), l'armée allemande (*Heer*) et le ministère de la Défense nationale (MDN) ont tous fait preuve de coopération, mais par-dessus tout, l'équipe chargée d'acheter les véhicules savait qu'elle devait mettre en service un nombre limité de chars rapidement et à un coût raisonnable; elle a donc choisi un véhicule en cours de production et en service en exigeant un minimum de modifications.

Cela ne signifie pas qu'elle s'est procuré un véhicule insatisfaisant ou l'option la moins chère : le *Leopard* C1, comme on l'a finalement appelé, était un excellent char d'assaut à l'époque.

## L'achat

L'achat des chars s'est fait rapidement et harmonieusement, mais le débat sur cet achat dans le contexte de la politique de défense a été plutôt houleux. Après un long examen de la politique étrangère et de la politique de défense du Canada, en 1968 et 1969, le gouvernement Trudeau a annoncé qu'il comptait réduire de moitié la taille du 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada en Europe et remplacer ses chars *Centurion* par des véhicules plus légers, probablement par des véhicules de reconnaissance britanniques *Scorpion*. Cela a mis en colère les alliés du Canada membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), mais ceux-ci n'ont pas réussi à convaincre Trudeau de revenir sur sa décision, et le plan a été confirmé dans le livre blanc de 1971 sur la politique de défense intitulé *La Défense dans les années 70*. L'année suivante, le gouvernement a annoncé qu'il souhaitait nouer des liens commerciaux avec l'Europe de l'Ouest et le Japon – la « Troisième Option » – pour réduire la dépendance du Canada à l'égard des États-Unis. Les démarches pour favoriser l'établissement d'un lien contractuel avec la Communauté économique européenne ont commencé en 1973[1], et il est vite devenu évident que les Européens en voulaient au Canada d'avoir réduit la taille de son groupe-brigade en 1969, de sorte qu'ils l'ont pressé de renforcer ses défenses en Europe. Un examen intensif des forces armées du Canada, appelé *Révision de la structure de la Défense*, a commencé en 1974, et les pays de l'OTAN, notamment l'Allemagne de l'Ouest sous la direction du chancelier Helmut Schmidt, ont alors réussi à persuader les diplomates, les soldats et Trudeau lui-même de revenir sur la décision prise en 1969 et de garder des chars en Europe. Ils avaient laissé entendre que si le Canada voulait faire des échanges commerciaux avec l'Europe, il devrait contribuer à sa défense. L'Armée, en la personne du général Jacques Dextraze, alors chef d'état-major de la défense (CEMD), a aussi exhorté Trudeau à acheter de nouveaux chars. Après toute une série de discussions avec Helmut Schmidt au cours du printemps et de l'été de 1975, un Trudeau peu enthousiaste a finalement accepté d'acheter un nombre limité de chars pour équiper les troupes du Canada en Europe et pour créer un cadre d'instruction au pays; le gouvernement a annoncé cette décision en novembre 1975. Il s'agissait d'un appui accordé à contrecœur, mais tous les membres du gouvernement et de la bureaucratie savaient qu'il était primordial d'acheter des chars.

Le général Dextraze avait commencé tôt à travailler au remplacement ou à la modernisation des vénérables *Centurion* canadiens, mais il lui fallait désormais presser le pas, car les chars avaient 25 ans, et il était difficile de les maintenir en service. Les Hollandais avaient remis en état une vingtaine de *Centurion* en 1974, mais ceux-ci exigeaient malgré tout de lourds travaux d'entretien et ils tombaient fréquemment en panne. En juin 1975, l'Armée a présenté au général Dextraze un rapport sur les options relatives à l'achat de nouveaux chars. Les prototypes du *Leopard* 2 ouest-allemand et du *M1 Abrams* américain promettaient d'aboutir à des véhicules impressionnants dotés des plus récentes technologies, mais malheureusement, ils ne seraient pas entrés en service avant plusieurs années et auraient coûté très cher. Le Canada n'aurait sans doute pas commencé à recevoir ses chars avant le milieu des années 1980, soit une fois que les Allemands et les Américains auraient fini d'équiper leurs armées, et le *Centurion* n'aurait pas duré aussi longtemps sans une autre remise en état coûteuse. L'Armée avait besoin d'un char en service, et elle a écarté le redoutable *Chieftain* britannique parce qu'il était trop lent et, comme le *Centurion*, difficile à entretenir. Les trois principaux concurrents étaient un Centurion modernisé équipé d'un nouveau moteur, d'une nouvelle transmission, d'une suspension améliorée et d'un système de conduite de tir pour le canon principal, le *Leopard* 1 allemand et le *M60A1* américain. L'Armée a déterminé que le *Leopard* 1 était le char le plus efficace, mais c'était aussi le plus coûteux. L'achat de 113 *Leopard* modernisés allait coûter vraisemblablement 146 millions de dollars, comparativement à 94,1 millions pour 113 *M60A1* et à seulement 58 millions pour 113 *Centurion*. Le Chef – Opérations terrestres au Quartier général de la Défense nationale (QGDN) à Ottawa, le major-général G.G. Brown, a recommandé d'acheter des *Centurion* modernisés, car c'était la solution la moins coûteuse, en précisant qu'il fallait immédiatement les mettre à niveau avant qu'ils ne soient totalement usés[2]. Le général Dextraze a transmis cette recommandation à Ivan Head, conseiller de Trudeau en matière de politique étrangère, et il a souligné que, même si sa coque avait 25 ans, le *Centurion* modernisé demeurerait un char de toute première classe[3].

MDN GUFC, photo CFC77-101-10

Un char canadien *Centurion* durant un exercice tenu en Allemagne de l'Ouest.

Christian Charisius/Reuters, Image ID RTR1QZP7

Un char *Leopard* 2A6 de la *Bundeswehr* durant une démonstration tenue dans le secteur d'entraînement Munster, le 20 juin 2007.

Image ID E5ACRT © Colin C. Hill/ photothèque Alamy

Un char *Chieftain* Mk 10 de l'armée britannique.

Un char M60A1 des forces armées royales de la Jordanie.

Cette évaluation a troublé le ministère des Affaires extérieures. À la fin d'août 1975, Gordon Riddel, membre du Bureau des affaires relatives à la défense et à la limitation des armements aux Affaires extérieures, a exprimé ses inquiétudes au sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, H.B. Robinson, au sujet de la préférence exprimée par l'Armée en faveur d'un *Centurion* remis en état. Riddell a déclaré que, selon le major-général Ramsey Withers, le *Centurion* remis en état serait d'une qualité supérieure à celle du *M60* ou du *Leopard* et que cette solution coûterait sensiblement moins cher. Riddell craignait surtout que les alliés de l'OTAN méprisent le *Centurion* reconstruit et que le Canada gaspille ainsi tout avantage issu de la décision de garder des chars en Europe, surtout que les négociations se poursuivaient sur l'établissement de liens commerciaux avec l'Europe. Il a recommandé à Robinson de discuter de la question avec le général Dextraze et de bien veiller à souligner qu'il se souciait uniquement des aspects de l'achat relatifs à la *politique étrangère*, et non de ses conséquences *militaires*. Riddell a aussi donné à entendre à Robinson qu'il devait aborder avec tact la question de savoir si le *Centurion* remis à neuf était vraiment supérieur aux deux autres concurrents, ou si le général Dextraze avait décidé que c'était l'option la plus acceptable pour les ministres du Cabinet et les autres armes[4].

Robinson a donc dûment rencontré Dextraze lors d'un déjeuner et il a ensuite fait savoir que le général gardait encore l'esprit ouvert quant au choix du char. Sa préférence allait au *Leopard* 2, mais ce dernier ne serait pas construit en série avant au moins trois ans. Dextraze accordait ensuite sa faveur au *Centurion* remis en état et il a déclaré que cette solution procurerait au Canada un char supérieur au *Leopard 1* ou au *M60* et qu'elle coûterait beaucoup moins cher. Robinson a évoqué la possibilité de louer des chars *Leopard*; Dextraze a affirmé que cela porterait atteinte à la dignité et au respect de soi du Canada, mais qu'il accepterait cette solution s'il n'y avait aucun autre moyen de procéder. La dernière option aurait consisté à conserver les *Centurion* pendant quatre ou cinq autres années et à attendre une autre décision[5].

Cette discussion a peut-être incité le général Dextraze à examiner d'autres options, car quelques semaines plus tard, il a envoyé des officiers et des cadres supérieurs en Allemagne pour discuter de l'achat de chars *Leopard*. La délégation a reçu des renseignements généraux sur le coût et a aussi été informée que 22 mois s'écouleraient avant que le Canada reçoive ses propres chars, mais qu'entre-temps, l'Allemagne pourrait lui prêter de 30 à 35 chars[6]. Le général Dextraze se rappelle aussi avoir persuadé le chef des forces armées allemandes d'organiser une réunion entre lui-même et le ministre allemand de la Défense, Georg Leber, à qui il voulait demander une centaine de nouveaux chars. Dextraze a déclaré qu'il a obtenu l'assentiment de Leber « en soulignant que PET [Trudeau] était en général en désaccord sur tout, mais qu'il avait accepté d'acheter de nouveaux chars[7] ». [TCO]

L'Armée ne voulait pas attendre pour obtenir de nouveaux chars, de sorte que, le 27 novembre 1975, le ministère de la Défense nationale a affecté des fonds à l'acquisition de 128 nouveaux chars, au moyen du remplacement ou de la modernisation des chars existants[8]. Il serait ainsi possible de procurer environ 90 chars à nos troupes en Europe et d'utiliser les autres pour l'instruction au Canada. Certains officiers dans l'Armée se sont mis à parler d'un achat de 156 chars, ce qui a rendu Dextraze furieux, car il craignait que la mention d'un chiffre plus élevé que 128 détruise sa crédibilité auprès du premier ministre Trudeau et de son état-major. Il a donc convoqué les cadres supérieurs de son équipe

Soldat Matthew Callahan/Département de la Défense des États-Unis, photo ID: 200151893221

Un char M1A1 *Abrams* avance sur un chemin de terre au Camp Lejeune, en Caroline du Nord, le 21 juillet 2016.

chargée des besoins et ceux du corps des blindés, il les a installés dans une salle de conférence et il leur a fait savoir en criant à tue-tête qu'ils l'avaient mis dans l'embarras, car il avait déjà communiqué le chiffre de 128 à ses supérieurs politiques. Il a ensuite saisi un cendrier et l'a lancé contre le mur (le cendrier ne s'est pas brisé), puis il a demandé à chaque officier si le chiffre à retenir était 128 ou 156. Chacun a répondu que c'était 128[9]. L'Armée a formé un bureau de gestion du projet pour examiner les diverses possibilités : modernisation des chars *Centurion*, location de chars à long terme ou achat de nouveaux chars en décembre 1975. Les principaux intervenants dans le projet d'acquisition ont été les personnes suivantes : le lieutenant-colonel Dave Hampson, gestionnaire du projet, et son homologue civil, M. Robert Bradshaw, au ministère des Approvisionnements et Services, entité s'occupant des achats du gouvernement fédéral au cours des années 1970; le directeur du projet chargé des besoins en matériel de combat était le major Ken Black, assisté du major Jim Gervais, affecté au projet en 1977; le gestionnaire adjoint du projet et l'ingénieur du projet était le major Mac Campbell que le major Gerry Koeller a remplacé en 1978. Le major Larry Brownrigg a géré les dépenses et en a suivi l'évolution[10]. Un comité directeur a examiné leur travail, et la supervision de haut niveau a été exercée par le Comité supérieur de révision composé d'officiers et de bureaucrates haut placés au ministère de la Défense nationale et au ministère des Approvisionnements et Services[11].

Dextraze, Hampson, Bradshaw et Jim Fox, un colonel et planificateur supérieur de l'Armée, se sont réunis le 2 décembre 1975 pour discuter des plans. Le général Dextraze a demandé à Fox s'il accepterait des *Centurion* remis en état, et Fox a répondu que oui. Le général a alors déclaré que l'acquisition d'un nouveau char était peut-être possible et qu'il voulait recevoir une analyse des options le 20 décembre au plus tard. L'équipe a fixé un rouleau de papier autour de sa salle; elle y a inscrit quand les divers chars seraient disponibles ainsi que quel soutien et quel appareil logistique chaque option nécessiterait. Comme dans les rapports produits antérieurement en 1975, elle a écarté le *M1*, le *Leopard 2* et le *Chieftain*, ce qui laissait en lice le *Centurion* remis à neuf, le *Leopard 1* et le *M60*.

L'équipe a étudié le coût et les avantages inhérents à la remise à neuf des *Centurion*, laquelle supposerait le remplacement de tout le groupe moteur (système de refroidissement, moteur, suspension et transmission) par des modèles plus récents et plus fiables. Un *Centurion* modernisé serait effectivement utilisable, et sa mobilité et sa fiabilité seraient grandement améliorées, mais l'équipe a conclu que, même si cette solution était moins coûteuse à court terme, elle n'était pas souhaitable. Selon le mot qu'elle a choisi, le résultat serait un char « bâtard » que personne d'autre n'utiliserait en Europe, et le Canada paierait alors le prix fort pour les pièces de rechange nécessaires à un petit parc.

En fin de compte, l'équipe a opté pour le *Leopard 1*. Pour un char de combat principal, il était relativement léger à 47 tonnes, comparativement aux 56 tonnes du *Centurion*, et son blindage était moindre, mais il était rapide et fiable et armé du même canon de 105 mm que le *Centurion*. Il était plus récent que le *M60*, et les Allemands avaient déjà mentionné qu'ils prêteraient un certain nombre de chars aux Canadiens; KM serait en mesure de construire des chars et de les livrer à l'Armée canadienne au cours de 1978. L'équipe a conclu que la meilleure option consistait à louer des chars auprès de

l'armée allemande pendant deux ans pour enfin mettre les *Centurion* au rancart, puis à déployer ses propres *Leopard 1* en 1978. Il serait facile d'obtenir des pièces de rechange et du soutien auprès des alliés, car des milliers de ces chars étaient en service en Allemagne et dans d'autres pays[12]. En outre, le char en était au stade de la production en série. L'armée australienne avait, au cours d'essais, comparé le *M60* au *Leopard 1* en 1972 et 1973, et elle avait décidé d'acheter 101 *Leopard* qui sont sortis des chaînes de montage entre 1976 et 1978. Le plan du Canada consistait à acheter la variante australienne en ne commandant que de légères modifications, pour éviter d'importants frais de réoutillage ou de mise au point[13]. Le comité le plus élevé de la Défense nationale a approuvé le programme le 5 avril 1976; il ne restait plus qu'à recevoir la sanction du Cabinet[14].

Le Cabinet s'est réuni pour discuter de l'achat des chars quelques semaines plus tard, le 20 mai 1976. La note de service que les ministres ont lue comparait la modernisation des *Centurion* à l'achat de *Leopard 1* neufs. L'entreprise britannique Vickers a présenté une proposition sur la remise à neuf des *Centurion*, mais elle n'en avait jamais reconstruit en grand nombre, de sorte que le projet comportait beaucoup d'inconnus. La Vickers a estimé qu'elle pourrait commencer à livrer des *Centurion* remis en état en avril 1980 et faire les dernières livraisons avant janvier 1982, mais cela aurait nécessité une remise à niveau des chars canadiens existants pour réussir à en tirer quelques années de plus. L'Armée a estimé que la remise en état de 128 *Centurion* coûterait 65 millions de dollars, soit un peu plus que le coût estimatif de 60 millions calculé à l'été 1975 relativement à la reconstruction de 113 *Centurion*, mais le coût total du projet avait augmenté pour atteindre à peu près 150 millions. La hausse s'expliquait surtout par un fond de contingence de plus de 20 millions, le coût du soutien logistique se situant à près de 25 millions et une mise à niveau de 16 millions nécessaire pour maintenir les *Centurion* en bon état jusqu'à l'entrée en service des chars modernisés en 1980. La Vickers a aussi promis des retombées industrielles régionales de 10 millions de dollars résultant d'une obligation contractuelle d'acheter des produits canadiens pour réduire le coût de l'achat.

Les auteurs de la note de service faisaient valoir que l'achat de chars *Leopard* représentait une solution beaucoup plus attrayante qui répondait au besoin du Canada à un coût raisonnable. En outre, ce véhicule serait plus facile à déployer et à entretenir. Cette solution était aussi plus coûteuse : 128 *Leopard* coûteraient environ 160 millions de dollars. Les nouveaux chars pourraient commencer à arriver dès janvier 1978, et les derniers seraient livrés avant avril 1979. KM, qui avait la réputation de remplir ses obligations en matière de compensation, pouvait offrir des retombées industrielles régionales évaluées à entre 30 et 50 p. 100 de la valeur du contrat. Les pays alliés auraient sans doute été satisfaits de l'une ou l'autre option, mais l'achat du *Leopard* renforcerait de toute évidence les relations germano-canadiennes, et la solution comportait moins de risque que la modernisation du *Centurion*. Les auteurs du document concluaient en recommandant au gouvernement d'acheter 128 *Leopard 1* et de négocier la liquidation du parc de *Centurion* par l'intermédiaire de KM[15].

Le Cabinet était disposé à accepter cette

MDN/CIIFC, photo IL72-75

Un char *Centurion* monte la garde dans la brume matinale.

CWM 19900240-010/Collection d'art militaire Beaverbrook, Musée canadien de la guerre

Un char *Leopard* C1 durant un exercice.

recommandation, et la question n'a pas fait l'objet d'une longue discussion. Le ministre des Affaires étrangères, Allan MacEachen, a envoyé depuis l'Europe un message disant que les membres de l'OTAN lui adressaient des critiques pour avoir récemment annulé un grand programme canadien d'acquisition d'avions de patrouille à long rayon d'action, et il voulait étouffer ces critiques avec une déclaration ferme sur les plans du Canada relatifs au déploiement de nouveaux chars au sein de ses forces armées en Europe centrale. La plupart des ministres lui étaient sympathiques, mais ils ne voulaient pas compromettre les négociations avec KM. Le premier ministre Trudeau maintenait catégoriquement que la « [...] décision finale sur l'acquisition de chars *Leopard* devait être assujettie à l'obtention de garanties irrévocables de la part des fournisseurs, en particulier en ce qui concernait les [retombées industrielles régionales] » [TCO]. Le Cabinet a convenu que les forces armées pouvaient acheter 128 chars *Leopard* et emprunter 35 chars à titre provisoire, et il a fait savoir à MacEachen qu'il pouvait annoncer cette décision aux membres de l'OTAN[16].

Le ministère de la Défense nationale voulait conclure le marché définitivement avant la fin de septembre et être sûr de pouvoir passer sa commande à KM avant que celle-ci ne s'apprête à construire les *Leopard 2* pour l'armée allemande[17]. Les négociations ont eu lieu à l'usine principale de KM pendant la fermeture d'été, et

Bibliothèque et Archives Canada, © Gouvernement du Canada/photo a011166217/MIKAN 4849053

Durant l'exercice *Certain Sentinel*, au début de 1979, un char d'assaut canadien *Leopard*, dans un village de la Bavière occidentale.

chaque compte rendu sur les négociations qui émanait de multiples bureaux gouvernementaux soulignait qu'elles se déroulaient dans l'harmonie et qu'il existait une relation cordiale entre les Canadiens et les Allemands. Dans un rapport, Hampson a déclaré ce qui suit : « KM a négocié comme le font des gens d'affaires coriaces et informés, mais une fois un accord conclu, les entreprises se sont montrées résolues à respecter leurs obligations contractuelles[18] » [TCO]. Le gestionnaire adjoint du projet, Mac Campbell, a affirmé qu'il existait une véritable confiance entre les Canadiens et les Allemands tandis qu'ils négociaient pendant la fermeture d'été des usines de KM; il n'y a eu aucun problème digne de mention. Les Canadiens ont été impressionnés par le professionnalisme des représentants de l'entreprise et par leur connaissance approfondie du véhicule; ils ont pu parler directement aux équipes de concepteurs et d'ingénieurs de l'entreprise[19]. Les négociations ont pris fin le 6 août 1976[20], et le contrat a été signé le 12 octobre de la même année[21].

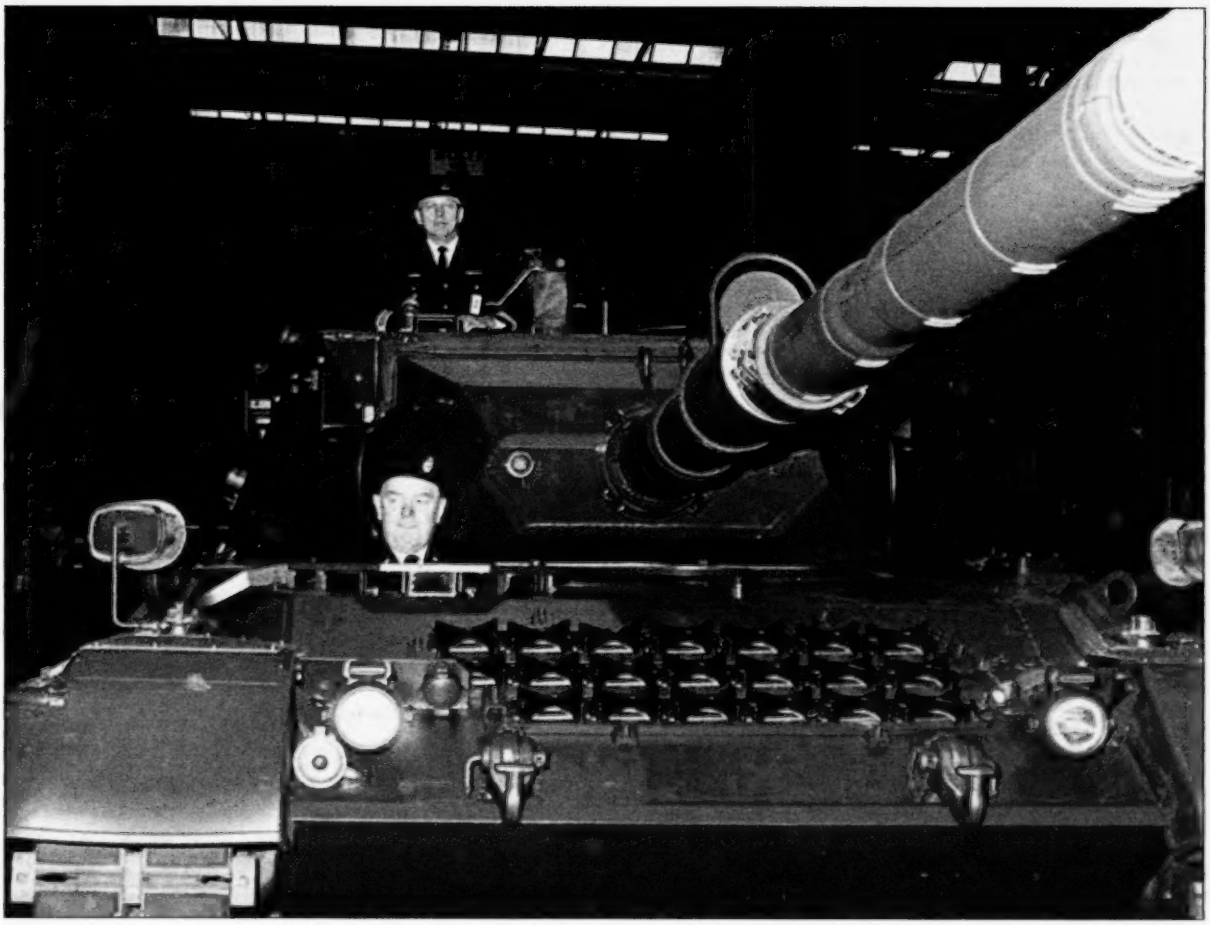
Les premiers chars allemands loués, des *Leopard 1A2*, sont arrivés à la fin de 1976, et en avril 1977, tous les 35 avaient été livrés[22]. Les Allemands ont dû « piquer » des chars ici et là pour arriver à équiper les Canadiens, et ils sont même allés jusqu'à en prendre quelques-uns dans un polygone d'entraînement au Pays de Galles; en tout, ils nous ont fourni 32 chars de combat, 2 chars de dépannage et 1 char poseur de pont. Le coût total de la location de 35 chars pendant 2 ans s'est établi à 2,7 millions de dollars, soit un prix d'aubaine correspondant à peu près à ce que l'inspection et la réparation des chars allaient coûter une fois que les Canadiens auraient retourné les véhicules[23]. Clive Milner, commandant du régiment blindé du Canada en Europe, le Royal Canadian Dragoons (RCD), se rappelle que, quand les chars 1A2 ont commencé à arriver, il a demandé aux Services techniques à Ottawa de faire traduire les manuels du *Leopard*. Ils lui ont répondu que ce travail prendrait deux ans. Comme l'Armée ne pouvait de toute évidence pas attendre si longtemps, le RCD a envoyé quelques officiers à l'école des blindés de l'armée allemande à Münster, en octobre 1976, pour qu'ils élaborent du matériel didactique et constituent un cadre d'instructeurs pour le reste de l'unité. Un officier du nom de Harry Mohr a aidé le régiment à s'adapter aux *Leopard*[24]. Ses parents étaient des Sudètes allemands qui avaient émigré au Canada avec lui en 1956 quand il avait 11 ans. Mohr parlait donc allemand et, avec d'autres soldats, il a littéralement extrait des manuels allemands ce qu'il fallait pour constituer les documents nécessaires à l'instruction des troupes canadiennes; il a élaboré des cours d'adaptation sur le tir au canon, la conduite et l'entretien des chars, et les communications; il a aussi préparé un cours pour les chefs de char[25]. Ces cours ont été donnés aux troupes canadiennes en janvier 1977; l'instruction a eu lieu à une cadence accélérée, mais elle a donné les résultats voulus, et la brigade a été à même d'exploiter les *Leopard* loués dès le milieu de 1977.

L'accord de location prévoyait une limite d'utilisation de 1 450 kilomètres pour les chars de combat la première année et de 1 200 km les années ultérieures; ces limites dépassaient de loin les capacités du *Centurion*[26]. Le poste de tourelle et l'habitacle de l'équipage du *Leopard* étaient plus petits que ceux du *Centurion*, mais le nouveau char était presque deux fois plus rapide que l'autre[27]. Le *Centurion* l'emportait sur le plan du blindage, mais ce dernier le rendait si lourd que le véhicule ne pouvait pas traverser certains ponts, et ses chenilles labouraient l'asphalte des routes. Milner a aussi souligné que les tactiques de la brigade ont alors changé et que l'infanterie se déplaçant à bord des véhicules blindés de transport de troupes n'avait plus à attendre que les chars la rattrapent, comme cela était le cas avec les lents *Centurion*. Il a déclaré que la transition correspondait à « passer d'une Coccinelle à une Porsche »[28] [TCO]. Le *Leopard* était par ailleurs plus facile à entretenir. Il fallait parfois 48 heures pour changer le moteur d'un *Centurion*, mais Terry Seely a indiqué qu'une équipe qualifiée pouvait changer celui d'un *Leopard* en 14 minutes[29]. Le nouveau char utilisait aussi du carburant diesel et non de l'essence comme le *Centurion*[30], de sorte qu'il était plus facile d'obtenir du carburant depuis les stocks allemands ou américains[31].

Bibliothèque et Archives Canada. © Gouvernement du Canada/photo a011157/AB-MIKAN 4728208

La fin d'une époque… le dernier défilé de chars canadiens *Centurion*, le 21 juin 1977.

Le premier lot de *Leopard* C1 est sorti des chaînes de montage de KM en juillet 1978 et est arrivé à Gagetown en août 1978. Les nouveaux véhicules y ont



CWM 19790111-001 Musée canadien de la guerre/photos du MCG

Le premier char canadien *Leopard* C1 à sortir de la chaîne de production, en Allemagne, conduit par le lieutenant-colonel Dave Hampson, le 29 juin 1978. Le major D. Henderson est à l'arrière-plan.

CWM 19790111-006 Musée canadien de la guerre/photos du MCG

Le premier char canadien *Leopard* C1 à l'extérieur, durant la cérémonie de passation, le 29 juin 1978. De gauche à droite, le major D. Henderson, le major Terry Seeley et le lieutenant-colonel (à l'époque) Clive Milner, du Royal Canadian Dragoons, et le brigadier-général (à l'époque) Jim Fox.

remplacé les derniers *Centurion* que le Canada utilisait encore pour l'instruction[32]. L'École a envoyé des instructeurs spécialistes de la conduite et de l'entretien au RCD en Allemagne, et des instructeurs de tir au canon sont allés à une école des blindés de l'OTAN en Belgique[33]. De petits problèmes se sont posés, et l'on a dû réécrire entièrement les manuels. Il a fallu huit mois pour produire les manuels sur la conduite et l'entretien, et il a été nécessaire de les rédiger en « canadien »; la production des manuels en français a été difficile à faire elle aussi. Ce travail a été exécuté en interne à l'École[34]. Entre-temps, celle-ci a misé sur les manuels élaborés pendant la période de location et sur les manuels australiens[35], mais la documentation n'était toujours pas prête entièrement quand le bureau de gestion du projet du *Leopard* a fermé en 1981[36]. Cependant, cela n'a constitué qu'un petit hic dans le grand contexte de l'achat et tout s'est bien passé une fois que les équipages et les instructeurs se sont adaptés au char. À Gagetown, les chars fonctionnaient presque 24 heures sur 24 à leur arrivée, et l'on a craint de les user[37].

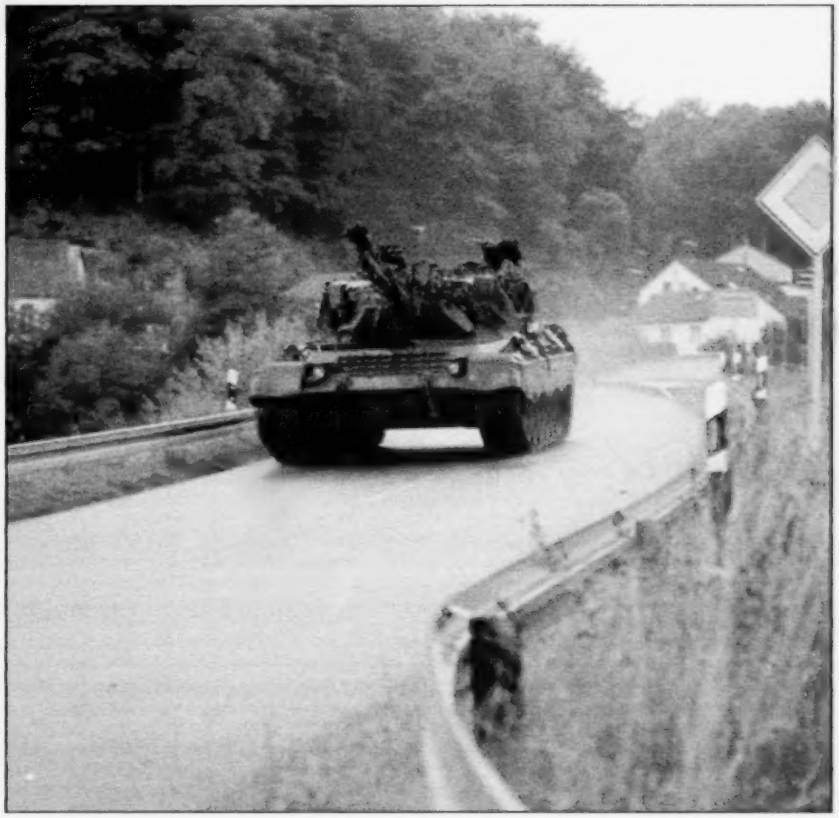
En Europe, les Canadiens ont reçu leurs premiers C1 à la fin de 1978 et ont retourné les chars loués, quatre à la fois, à mesure que les nouveaux véhicules leur étaient livrés. Les deux ans où nos troupes avaient loué des *Leopard 1A2* les avaient bien préparées à l'arrivée des C1, et l'Armée a mis les nouveaux chars à l'épreuve dans le cadre de deux exercices d'envergure à la fin de 1979[38]. La mise en service s'est faite harmonieusement et, contrairement à ce qui est le cas d'autres équipements, les *Leopard 1* ont été pleinement opérationnels dès leur livraison[39]. Les principales différences entre les 1A2 loués et les C1 résidaient dans une tourelle plus grosse munie d'un blindage espacé et dans le système de contrôle de tir belge SABCA équipé d'un télémètre laser. Le SABCA était le système de ce genre le plus perfectionné dont disposaient les chars *Leopard*, et il était précis et rapide[40]. Il comportait sept détecteurs qui prenaient en compte la vitesse du vent ou la température et réglaient automatiquement le canon en conséquence[41], mais il a connu quelques ratés initiaux : dans un cas, le système n'a pas intégré dans ses calculs l'expansion de la tourelle due à des tirs répétés, de sorte que les obus tirés à grande distance dépassaient légèrement la cible[42]. En été, lors des journées ensoleillées, le dessus du tube du canon s'affaissait légèrement à cause de la chaleur, et les obus n'atteignaient pas tout à fait la cible[43]. Ces problèmes imprévus étaient communs à tous les pays qui se servaient du système SABCA[44], mais ils ont été réglés en consultation avec le fabricant.

Malgré ces problèmes, l'arrivée du *Leopard* a stimulé le moral. Ses principaux avantages par rapport au *Centurion* étaient sa vitesse et sa fiabilité; dans un rapport de l'Armée daté de 1982, on lisait ce qui suit : « Le rendement mécanique du parc a été bon jusqu'ici, et c'est une amélioration considérable comparativement à celui du *Centurion*[45]. » [TCO] Le colonel Hampson a souligné que le personnel a fait des heures supplémentaires pour que la mise en service du char soit couronnée de succès, de sorte que les équipes de l'entretien, de la logistique et de l'instruction ont eu du mal à répondre à la demande. Dans l'ensemble, 87 *Leopard* ont été livrés en Europe pour équiper tout un régiment de chars avec un stock de guerre; 31 ont été envoyés à la Base des Forces canadiennes Gagetown aux fins de l'instruction, et les autres ont été répartis dans tout le Canada entre d'autres écoles et installations[46].

Les Allemands avaient aussi établi ce que l'on appelait le « *Club des Leopard* », une organisation qui favorisait le partage des renseignements sur l'instruction, la logistique, l'utilisation opérationnelle et les améliorations entre les pays qui possédaient de tels chars. Trois grands sous-groupes du *Club* – Amélioration du rendement au combat, Instruction et Logistique – tenaient deux fois par année des réunions coordonnées par les Allemands[47]. Le Canada a adhéré au *Club des Leopard* au début de 1977[48], et les réunions ont produit des volumes de données techniques. Les discussions détaillées du genre de celles qui avaient lieu dans le cadre du *Club* ont permis à l'Armée de régler rapidement de nombreux problèmes et d'adopter les pratiques exemplaires d'autres pays. L'Armée était d'avis qu'elle tirait de grands avantages du *Club*[49].

Le *Club des Leopard* a aussi facilité l'approvisionnement en pièces de rechange pour le parc de chars. Chaque année, les pays membres formulaient leurs demandes de pièces et d'assemblages remis à neuf au ministère de la Défense allemand, qui voyait ensuite à faire parvenir celles-ci aux dépôts d'approvisionnement des divers pays. Les Canadiens en Europe allaient chercher leurs pièces de rechange à un dépôt de l'armée allemande à Herbolzheim, à environ 13 kilomètres de la grande base de Lahr. Le Canada a adhéré à ce club en 1977, et le seul inconvénient résidait dans le fait qu'il fallait des délais plus longs pour faire parvenir les pièces de rechange destinées aux unités de *Leopard* au Canada, car elles devaient être acheminées par bateau[50]. Le dernier volet de l'achat concernait les éléments compensatoires, appelés aussi retombées industrielles régionales. Trudeau avait insisté sur cet aspect au sein du Cabinet, et l'acquisition des chars *Leopard* C1 représentait le premier grand programme d'approvisionnement canadien à exiger des entrepreneurs étrangers qu'ils dépensent une partie de la valeur du contrat au Canada. Malgré l'hésitation de KM, le Canada a obtenu de l'entreprise qu'elle s'engage à dépenser 40 p. 100 de la valeur du contrat au Canada en 10 ans et qu'elle s'efforce de faire passer cette proportion à 60 p. 100. Les critères étaient entièrement quantitatifs, et il n'y avait aucune obligation de produire sous licence des pièces ou des assemblages au Canada, ni de procéder à des transferts de technologies. Seuls les produits manufacturés comptaient aux fins des retombées, bien que certains matériaux semi-transformés aient aussi été acceptables. La valeur des retombées était fonction du contenu canadien du produit, peu importait qu'il ait pris la forme de main-d'œuvre, de matières premières ou de services de transport. KM a négocié la disposition selon laquelle tout achat fait par ses sociétés de portefeuille ou des entreprises associées compterait au titre des retombées, dans la mesure où il y aurait une preuve quelconque que l'achat était lié aux efforts de l'entrepreneur[51]. Le coût de l'administration du programme des éléments compensatoires s'est établi à environ 1,3 million de dollars, somme qui a été intégrée au prix unitaire des chars[52]. Au cours de l'été de 1976, les représentants de sous-traitants de KM sont venus au Canada pour trouver des entreprises canadiennes dont ils pourraient acheter les produits et services au titre des retombées, et ils sont retournés en Europe en décembre. Ils se sont intéressés aux produits électroniques, aux moulages de précision et aux produits de bois, mais aucun de ces achats n'était susceptible de se rapporter directement à la construction des chars *Leopard*. En janvier 1978, KM avait passé au Canada des commandes évaluées à 19 millions de dollars, y compris des contrats en bonne et due forme d'une valeur de 10 millions; cela représentait 28 p. 100 de son engagement[53]. En novembre 1979, l'entreprise avait respecté son engagement total à concurrence de 40,5 p. 100[54], et quatre ans après la signature du contrat, elle avait fait passer ce chiffre à 54 p. 100 de la valeur des retombées à produire en dix ans[55]. La plupart de l'argent a été dépensé en Ontario et au Québec pour l'achat de composants manufacturés. Par conséquent, en mai 1980, le ministère de l'Industrie et du Commerce a commandité le voyage au Canada de seize représentants de 12 sociétés allemandes pour leur faire découvrir des entreprises canadiennes des Maritimes et de l'Ouest. En 1982, KM avait presque satisfait entièrement à son obligation et avait dépensé 32 p.100 de la valeur totale de son contrat au Canada[56].

Le Canada a reçu ses nouveaux chars à temps et sans avoir dépensé tout le budget prévu, mais des critiques ont estimé que le pays s'équipait d'un vieux char. Certes, on lui a livré certains des derniers *Leopard 1* à être construits, et la génération de chars mis en service par les alliés au début des années 1980 – les *M1 Abrams*, *Leopard 2* et *Challenger* – étaient sensiblement meilleurs que le *Leopard 1*. Les Soviétiques ont eux aussi amélioré leurs forces blindées, et les usines de l'Oural ont continué à produire des chars nouveaux et améliorés. Au Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, les critiques ont continuellement harcelé les officiers militaires et le ministre de la Défense nationale James Richardson, puis son successeur Barney Danson, pour savoir pourquoi le Canada avait acheté le *Leopard* alors que ses alliés étaient sur le point de se doter de nouveaux chars équipés de plus gros canons[57]. En décembre 1975,



Bibliothèque et Archives Canada. © Gouvernement du Canada/photo e011166285/MIKAN 4868495

Un char *Leopard* C1 du Royal Canadian Dragoons, durant l'exercice *Fallex* 84 tenu dans la Bavière dans le cadre des manœuvres automnales menées chaque année par l'OTAN.

Andrew Brewin, porte-parole néo-démocrate sur les questions de défense, a demandé au général Dextraze s'il ne serait pas mieux de remettre les *Centurion* à neuf, puis de se procurer des chars ultra-modernes 10 ans plus tard, au lieu d'acheter des *Leopard 1*. Le général lui a fourni une réponse empreinte d'une sagesse simple : « Mon père me disait : Attends deux ans, et tu obtiendras une bien meilleure voiture. Deux ans plus tard, il me disait de nouveau : Attends deux autres années, car les voitures vont continuer de s'améliorer[58]. » [TCO] Le général Dextraze et l'Armée savaient que la conjoncture favorable, sur les plans tant budgétaire que politique, risquait de ne pas durer longtemps.

## Conclusions

Cet impératif a rendu possible la réussite du programme d'approvisionnement. Les alliés du Canada exigeaient un char en bon état de fonctionnement et n'étaient pas disposés à attendre 10 ans pour obtenir quelque chose de mieux. Par ailleurs, bien que le *Centurion* ait bien joué son rôle, il était parvenu à la fin de sa durée de vie. L'Armée avait eu de bonnes raisons d'envisager à l'origine la remise à neuf des *Centurion*, et les Israéliens avaient utilisé de tels chars avec succès au combat, mais une inspection plus approfondie a montré clairement que la normalisation de l'équipement par rapport à celui des alliés simplifierait grandement l'approvisionnement, de sorte qu'en optant pour le *Leopard* de KM, l'équipe du projet a effectué le bon choix. L'entreprise avait construit des milliers de ces chars depuis 1965 pour divers clients, et le Canada a donc acheté en fait un véhicule « de série ». Peu de modifications importantes ont été nécessaires; ainsi, le projet présentait peu de risques techniques, et le coût n'a fluctué que très peu : l'Armée avait estimé le coût total à 110 099 500 $, et le coût réel s'est établi à 114 010 700 $[59].

En outre, les Allemands ont été accommodants à tous les paliers du gouvernement, de l'industrie et de l'appareil militaire. Ils ont fait de leur mieux pour que le projet progresse rapidement et ils n'ont pas profité du Canada, même si KM était le seul fournisseur. Bonn et la Bundeswehr ont aidé le Canada à louer des chars à bon prix, et ils ont veillé à ce que nos troupes soient bien entraînées, disposent de pièces de rechange en quantité suffisante et acquièrent les connaissances voulues pour entretenir les chars et les garder en bon état de fonctionnement. Il était capital pour les Allemands de conserver toute sa vitalité à l'OTAN, et il n'est pas étonnant qu'ils aient aidé le Canada après que le chancelier Helmut Schmidt en eut fait une priorité au cours de ses discussions avec le premier ministre Trudeau.

Cependant, la raison fondamentale de la réussite du programme d'acquisition a résidé dans l'appui politique clair dont il a fait l'objet. Dans de nombreuses analyses sur des programmes semblables, on a fait valoir que la politicaillerie, se manifestant sous la forme de favoritisme au profit d'entrepreneurs ou de décisions arbitraires prises sans que soient pris en compte les conseils de militaires professionnels, accroît le coût des acquisitions et met en danger les soldats sur le terrain. Ce ne fut pas le cas du projet du *Leopard* : dans ce contexte, la politique n'a pas été un *obstacle*, mais un *atout*. Trudeau ne voulait pas acheter le char, mais on l'avait convaincu que l'acquisition était nécessaire pour favoriser la réalisation des grands objectifs de la politique étrangère du Canada; il n'y avait donc pas à douter que l'Armée obtiendrait des chars, et rapidement. Le général Dextraze avait ménagé une place au *Leopard 1* dans le budget de défense, mais il ne pouvait pas faire grand-chose sans l'approbation du premier ministre. Aucun projet, même s'il est fort nécessaire ou bien géré, ne peut aller de l'avant face à un cabinet sceptique ou à un premier ministre qui n'en voit pas l'utilité politique. Le programme du *Leopard* C1 a bénéficié de cet appui politique, bien qu'accordé à contrecœur. Cet appui, conjugué au choix éclairé d'un véhicule de série éprouvé et à l'apport d'un entrepreneur accommodant, a permis de réaliser un des programmes d'acquisition les plus fructueux de la guerre froide.

RMC

## NOTES

1. J.L. Granatstein et Robert Bothwell, *Pirouette*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, p. 164-165.
2. Major-général G.G. Brown, « Comparative Tank Data », 9 juin 1975, document annexé à une note de service envoyée par le général Jacques Dextraze à Ivan Head le 17 juin 1975, dossier 8, MG26 O19, volume 139, BAC.
3. Note de service du général Jacques Dextraze adressée à Ivan Head, le 17 juin 1975, « Comparative Tank Data », dossier 8, MG26 O19, volume 139, BAC.
4. G.G. Riddell, « Retrofitting of Tanks for Canadian Mechanized Brigade Group in Europe », 27 août 1975, dossier 1-1-3, partie 6, RG25, volume 10277, BAC.
5. G.G. Riddell, « PDM's Lunch with the CDS », 29 août 1975, dossier 27-1-1-3, partie 6, RG25, volume 10277, BAC.
6. Charles J. Gauthier, « Chapter VII: Important Equipment Acquisitions During the 1970-1990 Period », volume 50, dossier 56, 92-228, série 3, DHP.
7. J.A. Dextraze, entrevue avec J. L. Granatstein, 12 avril 1988, 3, dossier 141, boîte 9, I30316, acquisition 1989-036, Archives de l'Université York.
8. R.J. Baxter, « Minutes of PCB Meeting 26/75 », 27 novembre 1975, dossier 1150-100/P15, partie 1, Ottawa, RG24, acquisition 1997-98/625, boîte 1, BAC.
9. Mac Campbell, entrevue accordée à l'auteur le 6 décembre 2013; confirmation dans un courriel daté du 18 janvier 2014 (renvoi ultérieur : Mac Campbell).
10. G.J. Koeller, « Leopard Project Post-Project Report, April 1981, Executive Summary », avril 1981, p. 3-4, dossier 8344-006, partie 2-PA, documents du Secrétariat du Conseil du Trésor, RG55, acquisition 2002-00077-8, boîte 22, BAC. (renvoi ultérieur : Koeller, « Leopard Project Post-Project Report »).
11. W.E. Grant à T. Charland, « Report on Leopard Tank Offset Negotiations with Krauss-Maffei AG, Munich, July 27 – August 6, 1976 », 10 août 1976, documents du ministère des Approvisionnements et Services, RG98, volume 390, dossier ERO-6500-36, BAC.
12. Larry Brownrigg, entrevue avec l'auteur, 12 août 2013.
13. Koeller, « Leopard Project Post-Project Report », p. 12.
14. Brigadier-général J.G. Mumford, *Minutes of the 196th Meeting of the Defence Management Committee*, 5 avril 1976, dossier 2, 79-560, boîte 5, DHP.
15. James Richardson, « The Tank Replacement Program », 28 avril 1976, document du Cabinet 224-76, RG2-B-2, volume 6503, BAC.
16. Cabinet du gouvernement du Canada, « Programme de remplacement des chars d'assaut », Bureau du Conseil privé, 20 mai 1976, consulté le 3 février 2012, Base de données des conclusions du Cabinet.
17. Koeller, « Leopard Project Post-Project Report », p. 10.
18. *Ibid.*, p. 24.
19. Mac Campbell.
20. W.E. Grant à T. Charland, « Report on Leopard Tank Offset Negotiations with Krauss-Maffei AG, Munich, July 27 – August 6, 1976 », 10 août 1976, RG98, volume 390, dossier ERO-6500-36, BAC.
21. De Bonn au ministère des Approvisionnements et Services, « Krauss-Maffei Contract », 13 octobre 1976, RG98, volume 390, dossier ERO-6500-36, BAC.
22. Koeller, « Leopard Project Post-Project Report », annexe C.
23. « Accord entre le ministre fédéral de la Défense de la République fédérale d'Allemagne et le ministre de la Défense nationale du Canada concernant le prêt de chars de bataille de type *Leopard*, de chars de dépannage et de chars poseurs de pont ainsi que le soutien logistique et l'entraînement du personnel », ci-après appelé « Accord », signé le 14 octobre 1976, dossier 48, 2007-9, boîte 2, DHP.
24. Clive Milner, entrevue téléphonique accordée à l'auteur le 5 août 2013; confirmation dans un courriel daté du 20 janvier 2014 (renvoi ultérieur : Clive Milner).

MDN, photo AR2011-0034-001 Caporal Tina Gillies

**Un char canadien *Leopard* 2A6M appartenant au 12e Régiment blindé du Canada se déplace sur l'itinéraire *Hyena* (route Panjwa'i), dans la Corne de Panjwa'i, en Afghanistan, le 5 février 2011.**

25. Harry Mohr, entrevue avec J.R. « Digger » MacDougall, octobre 2004, transcription consultée au Musée canadien de la guerre (renvoi ultérieur : MCG).
26. « Accord » signé le 14 octobre 1976, page 5, dossier 48, 2007-9, boîte 2, DHP.
27. Lieutenant S.B. MacKinnon, « The Troop Leaders Speak Out », dans *Bulletin des blindés* (en anglais seulement), octobre 1977, Département des blindés, École des armes de combat, Gagetown, Nouveau-Brunswick, p. 10-11. Article consulté à la Bibliothèque Fort Frontenac (renvoi ultérieur : BFF).
28. Clive Milner.
29. Terry Seeley, entrevue accordée à J.R. « Digger » MacDougall, juillet 2004, transcription consultée au MCG (renvoi ultérieur : Terry Seeley).
30. S.B. MacKinnon, « The Troop Leaders Speak Out », dans *Bulletin des blindés* (en anglais seulement), octobre 1977, Département des blindés, École des armes de combat, Gagetown, Nouveau-Brunswick), p. 10-11. Article consulté à la BFF.
31. Terry Seeley.
32. Clive Milner, « Message from the Commanding Officer », dans *The Springbok*, Lahr (Allemagne), juillet 1977, p. 3-4. Consulté au MCG.
33. Lieutenant-colonel G.J. O'Connor, « Centurion to Leopard C1 », dans *Armour Newsletter*, janvier 1977, Département des blindés, École des armes de combat, Gagetown, Nouveau-Brunswick), p. 14. Consulté à la BFF.
34. Bill Coupland, courriel adressé à l'auteur le 20 janvier 2014 (renvoi ultérieur : Bill Coupland).
35. Koeller, « Leopard Project Post-Project Report », p. 22.
36. Gerry Koeller, entrevue avec l'auteur le 17 juin 2014 (renvoi ultérieur : Gerry Koeller).
37. Bill Coupland.
38. Jim Fox, entrevue téléphonique avec l'auteur le 12 août 2013, confirmée dans un courriel adressé à l'auteur le 29 janvier 2014.
39. Gerry Koeller.
40. Jim Gervais, entrevue téléphonique avec l'auteur le 23 juin 2014.
41. M.J. Pacey, « The SABCA – Tank Fire Control System », dans *The Springbok*, Lahr (Allemagne), janvier 1977, p. 24. Consulté au MCG.
42. John Marteinson et Michael McNorgan, *Le Corps blindé royal canadien : une histoire illustrée*, Toronto, Association du Corps blindé royal canadien en collaboration avec le Musée canadien de la guerre, 2000, p. 388.
43. Darrell Dean, entrevue téléphonique avec l'auteur le 23 mai 2014 (renvoi ultérieur : Darrell Dean).
44. Walter J. Spielberger, *From Half-Track to Leopard 2*, Munich, Bernard et Graefe, 1979, p. 227-228.
45. Koeller, « Leopard Project Post-Project Report », annexe M, p. 12.
46. *Ibid.*, p. 25.
47. Major K.R. Black, « Brief on the Leopard Report » annexé au « compte rendu de visite », 29 juin 1976, dossier 1180-120/L8-2, partie 1, RG24, acquisition 1997-98/122, boîte 244, BAC.
48. Lieutenant-colonel D.V. Hampson, « Leopard Project – Briefing to PCB, 12 Jan 78 », annexé au procès-verbal de la réunion du CEP 1/78, 17 janvier 1978, dossier 1150-11/P15, partie 1, RG24, acquisition 1997-98/625, boîte 3, BAC (renvoi ultérieur : « Hampson, Leopard Briefing 1978 ».
49. Lieutenant-colonel D.V. Hampson, « Leopard Project – Briefing to PCB, 22 Nov 79 », annexé au procès-verbal de la réunion du CEP 36/79, 6 décembre 1979, dossier 1150-11/P15, partie 3, RG24, acquisition 1997-98/625, boîte 3, BAC (renvoi ultérieur : « Hampson, Leopard Briefing 1979 ».
50. Du ministère de la Défense nationale au Conseil du Trésor, « Authority to Enter into an Agreement », 10 mars 1977, dossier 1180-120/L8, partie 2, RG24, acquisition 1997-98/122, boîte 242, BAC.
51. Document de W.E. Grant adressé à T. Charland, « Report on Leopard Tank Offset Negotiations with Krauss-Maffei AG, Munich, July 27 – August 6, 1976 », 10 août 1976, RG98, volume 390, dossier ERO-6500-36, BAC.
52. Document d'A.W. Allan adressé à J.M. Desroches, « Leopard Tank Procurement, Draft Provisions for Industrial Offsets », 27 août 1976, dossier ERO-6500-36, RG98, volume 390, BAC.
53. Hampson, Leopard Briefing, 1978.
54. Hampson, Leopard Briefing, 1979.
55. Koeller, « Leopard Project Post-Project Report », p. 18.
56. Koeller, « Leopard Project Post-Project Report », p. 12.
57. Voir les témoignages des 13 mai 1976, 29 novembre 1976, 1er décembre 1976 et 17 mai 1977, 2007-11, boîtes 6 et 7, DHP.
58. Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, 1er décembre 1975, dossier 7, 2007-11, boîte 6, DHP.
59. Koeller, « Leopard Project Post-Project Report », p. 17.

Image ID F55270 © Sergiy Tryapitsyn/photothèque Alamy

Fusil d'assaut AK-47.

# Les fusils, l'argent et le pouvoir : dépenses militaires, type de régime et conséquences pour le Canada

par Joshua Horlings

*Le* sous-lieutenant Joshua Horlings *a obtenu un baccalauréat spécialisé en études militaires et stratégiques au Collège militaire royal de Kingston (Ontario) en mai 2016. Il termine actuellement son programme d'instruction sur l'arme blindée à la BFC Gagetown (Nouveau-Brunswick).*

## Introduction

Un fusil d'assaut AK-47 se vend de 10 $ à 300 $, selon l'endroit où l'on se trouve dans le monde. Vu son prix relativement bas et son extrême durabilité, on estime qu'il y en a entre 75 et 100 millions d'exemplaires dans le monde, soit un par groupe de 60 êtres humains[1]. Si les budgets militaires mondiaux de 2014 avaient été entièrement consacrés à l'achat d'AK-47 à 300 $ pièce, il y aurait eu assez d'argent pour acheter environ six milliards de fusils, soit presque une arme par habitant de la planète. Comme les dépenses militaires mondiales augmentent chaque année, les gouvernements des divers pays achètent non seulement des AK-47, mais aussi des chars, des aéronefs à voilure fixe, des hélicoptères d'attaque, des sous-marins, des porte-avions et toute une panoplie d'autres plates-formes d'armes. Presque tous les pays ont augmenté leurs dépenses militaires depuis 1990, y compris les démocraties, ce qui comprend le Canada. Les démocraties affectent toujours d'énormes sommes à la défense, bien qu'elles n'y consacrent qu'un petit pourcentage de leur PIB. En revanche, les autocraties réservent de forts pourcentages de leur PIB à la défense, mais en général, elles ne dépensent à ce titre que des sommes minimes dans l'ensemble. Cette différence dans les habitudes de dépense des divers types de régime soulève la question suivante : le type de régime influe-t-il sur la nature du budget de défense d'un pays?

Comme les régimes autocratiques ont besoin d'un vaste appareil militaire pour conserver la mainmise sur leur pays et décourager les soulèvements, il a déjà été prouvé que beaucoup dépensent plus pour la défense que les régimes démocratiques, si l'on s'en tient au pourcentage du PIB[2]. Toutefois, si elles affectent un si fort pourcentage de leur PIB à la défense, comment se fait-il qu'elles dépensent tout de même moins à ce titre dans l'ensemble? Cela nous amène à la première partie de mon hypothèse, à savoir que les autocraties affichent un taux de croissance du PIB inférieur à celui des démocraties et que, comparativement à celles-ci, elles investissent donc un pourcentage plus élevé de leur PIB dans la défense. Cette hypothèse repose sur le fait que les autocraties mettent davantage l'accent sur les forces armées pour contrôler leur pays et moins sur la croissance économique par l'intermédiaire du commerce ou de la coopération internationale.

En revanche, les démocraties gagnent plus à affecter des fonds aux services sociaux et au renforcement du commerce qu'à dépenser au titre de la défense. Il en est ainsi parce que les régimes démocratiques conservent leur puissance en répondant aux besoins de leur population à la faveur de la croissance économique et qu'ils ne peuvent pas recourir à la répression violente[3]. Par conséquent, le deuxième volet de mon hypothèse réside dans l'affirmation que les démocraties dépensent moins pour se défendre, si leur budget à cet égard est exprimé en pourcentage de leur PIB, mais qu'elles investissent plus à ce chapitre, en termes absolus, que les autocraties. Cela s'explique par le fait que, comme les démocraties mettent l'accent sur la croissance économique, leurs économies respectives sont capables d'une production énorme. Cela étant dit, je soutiens que les régimes autocratiques affectent une part plus élevée de leur PIB à la défense que les régimes démocratiques, mais que ceux-ci font croître leur PIB davantage et qu'ils consacrent donc plus à la défense dans l'ensemble que les régimes autocratiques.

## Contexte

Avant de rédiger le présent article, je me demandais pourquoi les démocraties affectent tant d'argent à leur défense, vu qu'elles sont censées être pacifiques. Or, en me renseignant plus à fond sur la théorie de la paix démocratique, j'ai constaté que je la comprenais mal. En fait, les démocraties sont souvent aussi violentes que les autocraties, et elles ont livré de nombreuses guerres, mais jamais l'une contre l'autre[4]. Kant a fondé son argument en faveur de la paix démocratique sur trois éléments, connus

sous le nom de « triangle kantien de la paix ». Ces trois éléments expliquent essentiellement pourquoi les démocraties ne se font pas la guerre. Ce sont : « les constitutions républicaines, le " droit cosmopolite " incarné par le libre-échange et l'interdépendance économique, ainsi que le droit et les organismes internationaux[5]. » [TCO] Au fond, les démocraties ne se font pas la guerre parce que la distinction entre « notre idéologie » et « leur idéologie » n'existe plus. Les deux États voient plutôt un *avantage* beaucoup plus grand à entretenir les relations économiques et la coopération internationale entre eux et un net *désavantage* à se déclarer la guerre. En outre, Kant a fait valoir qu'à la faveur de la propagation de la démocratie, les dépenses militaires diminueraient, car aucun État n'aurait plus à craindre ses voisins. À supposer que la façon dont un gouvernement répartit ses fonds traduise l'importance qu'il accorde aux divers postes budgétaires, Kant a formulé la théorie qu'à mesure que la démocratie grandirait, les États seraient moins portés à dépenser au titre de la défense. Il croyait en effet que la défense serait perçue comme étant moins importante que les services sociaux, les soins de santé et l'éducation. Si l'on s'en tient à ce raisonnement, un État qui affecte un fort pourcentage de son PIB à la défense met grandement l'accent sur les forces armées. Au lieu d'accorder la priorité à la puissance militaire, un gouvernement démocratique recherche plutôt la croissance économique et il donne ainsi une expression concrète au second élément du triangle kantien de la paix en se concentrant sur le libre-échange et l'interdépendance économique des démocraties. Toutefois, grâce à la croissance économique, les démocraties peuvent tirer leur épingle du jeu en consacrant à la défense une petite partie de leur PIB gigantesque, petite partie qui équivaut à des milliards de dollars. En fin de compte, tous ces facteurs définissent essentiellement une façon de rester au pouvoir : en effet, un gouvernement démocratique se servira de la croissance économique pour satisfaire l'électorat et conserver ainsi le pouvoir.

Outre la théorie de la paix démocratique, j'aurais pu examiner les dépenses militaires par rapport à la menace extérieure et aussi par rapport aux alliances ou à la sécurité multilatérale. Cependant, la relation entre le type de régime et les dépenses militaires est moins évidente dans les théories portant sur ces deux aspects et elle a déjà été examinée par le professeur Jeff Carter (Université du Mississippi) et le professeur Glenn Palmer (Université de la Pennsylvanie). J'ai aussi songé à utiliser des études cas concernant quelques États en particulier. Toutefois, je crois qu'en utilisant un vaste ensemble de données et en cherchant des liens statistiques, nous formulerons une réponse plus claire aux questions soulevées dans le cadre de mon hypothèse. Constatant que la théorie de la paix démocratique est considérée comme étant « [...] sans doute le cadre d'analyse de la politique mondiale et des théories sur la façon dont les sociétés se divisent le monde sur le plan idéologique (" nous " et " eux ") le plus employé au niveau national »[6], j'ai conclu que ce serait la meilleure théorie à adopter pour déterminer si le type de régime dicte la nature des dépenses militaires d'un État.

La théorie de la paix démocratique est sans doute une des plus controversées et des plus étudiées dans le domaine politique. Elle remonte à 1795 et elle a d'abord été proposée par le philosophe allemand Emmanuel Kant, selon lequel les démocraties sont moins susceptibles de faire la guerre que tout autre type de régime[7]. Après d'importantes révisions exécutées par Michael Doyle et Spencer Weart, deux spécialistes américains des relations internationales, la théorie a changé; elle avance désormais qu'une démocratie fera volontiers

Un CF18 *Hornet* escorte un CC177 *Globemaster III* transportant des membres des Forces armées canadiennes qui se dirigent vers l'Aéroport international d'Ottawa à la fin de la dernière mission menée en Afghanistan, le 18 mars 2014.

Emmanuel Kant, philosophe allemand prussien, vers 1791 (G. Döbler).

la guerre à un régime d'un autre type, mais qu'elle ne la déclarera presque jamais à un autre régime démocratique[8]. De nombreuses autres études ont porté sur la crédibilité de la théorie, y compris celles d'éminents politologues tels que Stuart Bremer et Robert Ivie[9]. Au lieu de me concentrer sur la théorie de la paix démocratique dans son ensemble, je mettrai l'accent sur les ouvrages concernant les types de régime et les dépenses militaires.

Les relations entre le type de régime et les dépenses militaires n'ont véritablement commencé à retenir l'intérêt des chercheurs qu'au cours des deux ou trois dernières décennies. Cela s'explique peut-être par la nouvelle façon dont la théorie de la paix démocratique est comprise, ou par les démarches entreprises pour expliquer les tendances des dépenses militaires après la guerre froide. Quoi qu'il en soit, les écrits sur les déterminants de la relation entre les dépenses militaires et les types de régime sont abondants. Les auteurs des études sur le type de régime et les dépenses de défense ont constaté essentiellement que la théorie de Kant tient la route. Toutefois, on ne sait pas bien si le type de régime est le facteur primordial lorsqu'il s'agit de cerner la nature de cette relation[10]. William Nordhaus, John Oneal et Bruce Russett, trois politologues américains qui ont publié un certain nombre d'articles ensemble sur la théorie de la paix démocratique, explorent cette question de causalité dans une étude. Ils y ont conclu que les menaces extérieures pesant sur la sécurité influent beaucoup plus sur les dépenses militaires que le type de régime[11]. D'autres politologues américains ont étudié ce même thème, y compris Carter et Palmer, qui ont analysé le rôle des menaces extérieures pour la sécurité afin de définir les tendances des dépenses de défense au sein de différents types de régime, en fonction du temps de paix ou de guerre. Cette étude a porté davantage sur les paramètres économiques de la mobilisation, sur le type de régime et sur la guerre entre États; les auteurs ont constaté que les régimes non démocratiques sont mieux équipés pour mobiliser en vue de la guerre que les régimes démocratiques. Cela montre peut-être que les régimes autocratiques accordent une plus grande importance à la capacité d'utiliser leurs forces armées et qu'ils sont disposés à investir davantage sur ce plan[12]. Pour ce qui est de dresser un parallèle entre les types de régime et le pourcentage du PIB affecté aux dépenses militaires, la chercheuse britannique Jennifer Brauner a conclu que les démocraties dépensent effectivement moins que les autocraties au chapitre de la défense, si l'on s'en tient au pourcentage du PIB, et qu'il existe un lien de causalité entre le type de régime et les budgets de défense. Dans son étude des données, elle ne va cependant pas au-delà de l'an 2000 et, contrairement à ce que je fais dans le présent article, elle n'a pas cherché à voir s'il existait une relation avec la croissance du PIB. Brauner mentionnait en outre dans sa recension des écrits que son étude était la première, à sa connaissance, à analyser le lien de causalité entre le type de régime et les dépenses militaires exprimées en pourcentage du PIB[13].

Il existe aussi un grand volume de publications sur le lien entre le type de régime et la croissance du PIB. Contrairement aux ouvrages sur la relation entre le type de régime et les dépenses militaires, cependant, les études sur le lien susmentionné sont beaucoup moins concluantes. Dans une étude datant de 1993, le politologue respecté et lauréat de prix Adam Przeworski a établi que « [...]

nous ne savons pas au juste si la démocratie favorise ou gêne la croissance économique. Pour l'instant, nous n'avons que des estimations éclairées à offrir[14]. » [TCO] De même, dans une étude de 224 pages sur le sujet, le politologue taïwanais Chin-en Wu, Ph. D., a constaté que le type de régime encourageait certains comportements économiques et que, dans l'ensemble, les démocraties tendaient à être plus prospères. Cependant, les résultats ont été loin d'être concluants[15]. Dans une étude approfondie de 529 pages sur le lien entre le type de régime et la croissance économique, Carl Knutsen, universitaire norvégien ayant publié de nombreux ouvrages, a essentiellement conclu que beaucoup trop de facteurs étaient en jeu et qu'il y avait trop de valeurs aberrantes pour que l'on puisse tirer quelque conclusion que ce soit sur le lien entre le type de régime et la croissance économique[16]. D'un autre côté, Erich Weede, éminent professeur à l'Université de Bonn, a constaté dans une étude que les régimes démocratiques risquaient d'avoir un effet nuisible sur la croissance économique[17]. Cette question fait actuellement l'objet d'une étude à l'Université Stanford. Toutefois, dans la description donnée sur le site Web, les auteurs admettent qu'il est difficile de cerner les résultats probants, car « [...] pour chaque régime autoritaire à fort taux de croissance tel que celui de la Chine, il existe un désastre économique dans un régime autoritaire tel que celui du Zimbabwe[18] ». [TCO]

D'autres études dignes de mention comprennent celle du professeur Nikolaos Dritsakis (Université de la Macédoine) qui a essayé de savoir s'il existait un rapport entre les dépenses de défense et la croissance économique en utilisant les exemples de la Grèce et de la Turquie. Il a posé comme hypothèse qu'un budget militaire élevé correspondrait à un bon taux de croissance économique. Cependant, il a constaté qu'aucune relation n'existait entre les deux variables[19]. Cette étude a différé de la mienne en ce sens que l'auteur a adopté un point de vue axé davantage sur l'économie et qu'il s'est limité à l'examen de deux États sans prendre en compte le type de régime. Une autre étude mentionnée dans le présent article est celle de l'éminent politologue américain Ethan Kapstein, qui s'est penché sur la relation entre les paramètres économiques et les études sur la sécurité et a fait valoir la nécessité de mettre davantage l'accent sur les paramètres économiques dans les études sur la sécurité[20].

À l'issue de ma recension des écrits, il est clair que mon étude s'inscrit dans un domaine de recherche très contemporain et en évolution, la plupart des ouvrages les plus marquants ayant été écrits au cours des 10 à 20 dernières années. L'examen des ouvrages publiés montre clairement l'existence d'un lien de causalité entre le type de régime et les budgets de défense. Toutefois, aucune conclusion n'a été formulée sur la relation entre le type de régime et la croissance du PIB. Pour ce qui est de la façon dont je relie les trois variables entre elles, je n'ai rien trouvé dans les écrits, ce qui me donne sans doute l'occasion de contribuer à l'enrichissement de ce domaine d'étude.

## Argumentation

Dans mon analyse, je me suis servi des données de 131 pays relatives à l'année 2013. Ces données portaient sur cinq variables : le type de régime, la part du PIB consacrée à la défense, les dépenses militaires totales du gouvernement, le pourcentage des dépenses gouvernementales totales consacrées à la défense et la croissance du PIB. J'ai analysé toutes les données par paires afin de déterminer s'il existait une corrélation quelconque. J'ai ensuite utilisé le tableau des coefficients de corrélation produit-moment de Pearson pour analyser les résultats. J'ai ainsi pu voir si les corrélations que j'avais découvertes étaient significatives et, le cas échéant, dans quelle mesure elles l'étaient. J'ai opté pour la méthode de l'analyse statistique, car elle indique non seulement si une relation existe, mais aussi à quel point celle-ci est forte. En outre, comme mon thème a ses racines dans la statistique, c'était la méthode la plus logique à adopter parmi toutes les méthodes quantitatives. La difficulté inhérente à l'analyse de toute relation consiste à faire la distinction entre corrélation et causalité. Dans le présent article, je m'en tiendrai à la corrélation et j'analyserai toute relation donnée sans chercher de liens de causalité.

MDN, photo HS2016 A060-003/caporal-chef Sebastian Allain

Le NCSM *Fredericton* participe à un *Passex* aux côtés de la frégate bulgare BGS *Reshitelni* (F13) et de la frégate roumaine ROS *Regina Maria* durant une patrouille menée dans la mer Noire dans le cadre de l'opération *Reassurance*, le 5 avril 2016.

Les données que j'ai utilisées sur le type de régime provenaient des cotes attribuées aux pays dans l'étude *Freedom in the World* (Freedom House)[21]. Les données sont mesurées dans deux catégories – droits politiques et libertés civiles – sur une échelle allant de 1 à 7.

C'es deux catégories sont combinées pour classer les États comme étant libres, partiellement libres et non libres. Dans ma recherche, je me suis limité aux données brutes relatives aux droits politiques. J'ai décidé de m'en tenir à un seul ensemble de données, car les deux catégories reflétaient essentiellement les mêmes scores; je me serais répété en établissant une corrélation à la fois avec les droits politiques et avec les libertés civiles. J'ai utilisé les données de Freedom House, puisque l'échelle à sept points fournissait un ensemble de données simple, tout en présentant des variations suffisantes pour révéler l'existence de différences distinctes entre les régimes. Sur cette échelle, un score de 1 est attribué aux États les plus libres et un score de 7 est attribué aux États les moins libres. À la lumière de ces scores, j'ai déterminé quels États pouvaient être considérés comme étant *démocratiques* et *autocratiques*.

Les données sur la part du PIB consacrée à la défense, sur les dépenses militaires totales et sur le pourcentage des dépenses gouvernementales affecté à la défense proviennent toutes de l'ensemble de données du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) sur les armements, le désarmement et la sécurité[22]. Comme je l'ai précisé plus tôt, la variable qu'est la part du PIB consacrée à la défense est importante, car elle indique la priorité qu'accorde un régime aux forces armées. La variable « Dépenses militaires totales » renseigne sur la *capacité militaire* d'un État et sur la *capacité de production de son économie*. J'ai aussi inclus la variable « Pourcentage du budget du gouvernement affecté à la défense » en tant que donnée secondaire indiquant la priorité de l'appareil militaire aux yeux d'un régime. Quiconque fait des recherches sur les dépenses de défense se heurte à une difficulté : dans le cas de nombreux États, les données ne sont parfois pas disponibles ou sont peu fiables. Par conséquent, j'ai dû retirer un certain nombre d'États de l'ensemble de données que j'utilisais, car il n'existait sur eux aucune donnée relative aux dépenses militaires; la plupart de ces États étaient des régimes autocratiques. En outre, certaines des données incluses ont été calculées à partir des estimations du SIPRI ou étaient très incertaines. Dans le tableau, les scores relatifs à ces données sont indiqués en bleu et en rouge, respectivement. Afin d'analyser les données plus en profondeur, j'ai aussi analysé toutes les corrélations dans deux ensembles différents, soit un qui incluait les États-Unis et un autre qui les excluait. J'ai choisi cette démarche parce que les États-Unis sont très marginaux en ce qui concerne les dépenses militaires globales; en effet, ils affectent à la défense autant que les neuf États qui les suivent.

La cinquième variable est la croissance du PIB, et je l'ai tirée d'un ensemble de données fourni par la Banque mondiale[23]. Le taux de croissance du PIB montre si l'économie d'un État grandit effectivement et dans quelle mesure, le cas échéant. J'ai choisi cette variable vu mon hypothèse selon laquelle les démocraties connaissent une croissance économique supérieure à celle des autocraties et les gouvernements des démocraties exploitent cette réalité pour rester au pouvoir. J'ai opté pour la croissance du PIB plutôt que pour le PIB global, car je crois qu'elle donne une meilleure idée de la santé économique d'un pays. Si le PIB croît, le niveau de vie de la population augmente aussi et les citoyens travaillent, ce qui signifie, d'après mon hypothèse, qu'ils sont satisfaits du rendement du gouvernement en place. Par exemple, la Grèce a enregistré un taux de croissance négatif de son PIB au cours des dernières années et elle a aussi été secouée par d'énormes troubles politiques. L'ensemble de données de la Banque mondiale était assez complet, mais il y manquait des données sur quelques États que j'ai donc dû retirer également de mon étude.

Les figures 1 et 2 montrent les taux de corrélation obtenus à l'issue d'une série de corrélations de données. Les données employées dans la figure 1 comprenaient les États-Unis, mais ce n'était pas le cas dans la figure 2. Il existe un certain nombre de différences entre

| | Type de régime | % du PIB affecté à la défense | Total des dépenses militaires | % des dépenses du gouv. consacré à la défense | Croissance du PIB |
|---|---|---|---|---|---|
| Type de régime | 1,00 | | | | |
| % du PIB affecté à la défense | 0,43*** | 1,00 | | | |
| Total des dépenses militaires | -0,07 | 0,17* | 1,00 | | |
| % des dépenses du gouv. consacré à la défense | 0,49*** | 0,89*** | 0,13 | 1,00 | |
| Croissance du PIB | 0,38*** | 0,03 | -0,07 | 0,17* | 1,00 |

***p < 0,01 **p<0,05 *p<0,10

Figure 1 – Résultats de l'analyse statistique pour le type de régime, le pourcentage du PIB affecté à la défense, le total des dépenses militaires, le pourcentage des dépenses gouvernementales consacré à la défense et la croissance du PIB (L'ensemble de données *inclut* les É.-U.)

| | Type de régime | % du PIB affecté à la défense | Total des dépenses militaires | % des dépenses du gouv. consacré à la défense | Croissance du PIB |
|---|---|---|---|---|---|
| Type de régime | 1,00 | | | | |
| % du PIB affecté à la défense | 0,45*** | 1,00 | | | |
| Total des dépenses militaires | 0,06 | 0,20** | 1,00 | | |
| % des dépenses du gouv. consacré à la défense | 0,50*** | 0,89*** | 0,17* | 1,00 | |
| Croissance du PIB | 0,38*** | 0,04 | -0,06 | 0,18** | 1,00 |

***p<0,01 **p<0,05 *p<0,10

Figure 2 – Résultats de l'analyse statistique pour le type de régime, le pourcentage du PIB affecté à la défense, le total des dépenses militaires, le pourcentage des dépenses du gouvernement consacré à la défense et la croissance du PIB (L'ensemble de données *exclut* les É.-U.)

les figures 1 et 2, mais elles sont moins saisissantes que ce à quoi je m'attendais. En raison de la similarité globale entre les deux jeux de résultats, je me suis servi des données de la figure 1 pour établir les graphiques, car cette dernière comprend l'ensemble de données complet. Cependant, je parlerai de la figure 2 plus loin dans l'article.

Les résultats reproduits dans la figure 3 révèlent une forte relation allant dans le sens des conclusions tirées par Brauner dans son étude, à savoir que les autocraties affectent effectivement une plus forte partie de leur PIB à la défense. Ce constat n'avait donc rien de surprenant et il a appuyé la première partie de mon hypothèse, soit que les autocraties consacrent un pourcentage plus élevé de leur PIB à la défense que les démocraties. Divers cas uniques et intéressants ressortent de ces résultats, notamment ceux d'Israël et des États-Unis, qui se classent aux rangs supérieurs parmi les régimes du niveau 1. Le classement d'Oman, de l'Arabie saoudite et de l'Afghanistan est lui aussi particulier, ces pays figurant respectivement aux premier, deuxième et troisième rangs des régimes du niveau 6. La place occupée par ces pays n'était pas imprévue, mais le degré auquel ils surpassent les autres pays de ce niveau est intéressant, tout comme le fait qu'aucun régime du niveau 7 ne se distingue particulièrement des autres.

Comme je m'y attendais, la figure 4 montre que la relation entre la part du budget gouvernemental total affectée à la défense et le type de régime est semblable à la relation entre le type de régime et le pourcentage du PIB consacré à la défense. Il y avait toutefois

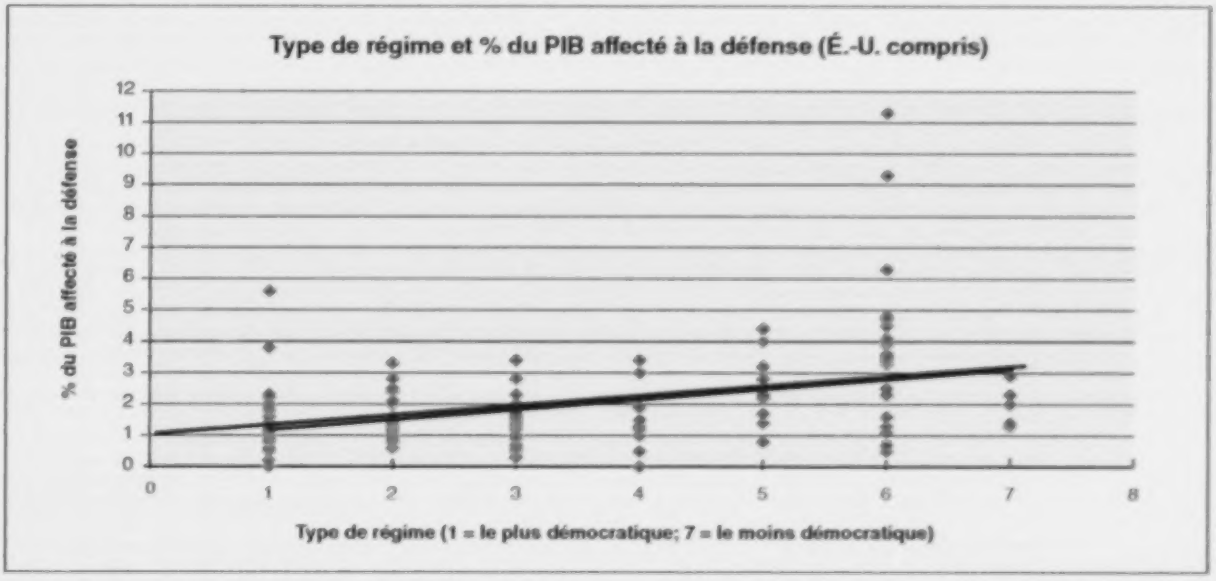



Figure 3 – Type de régime et pourcentage du PIB affecté à la défense

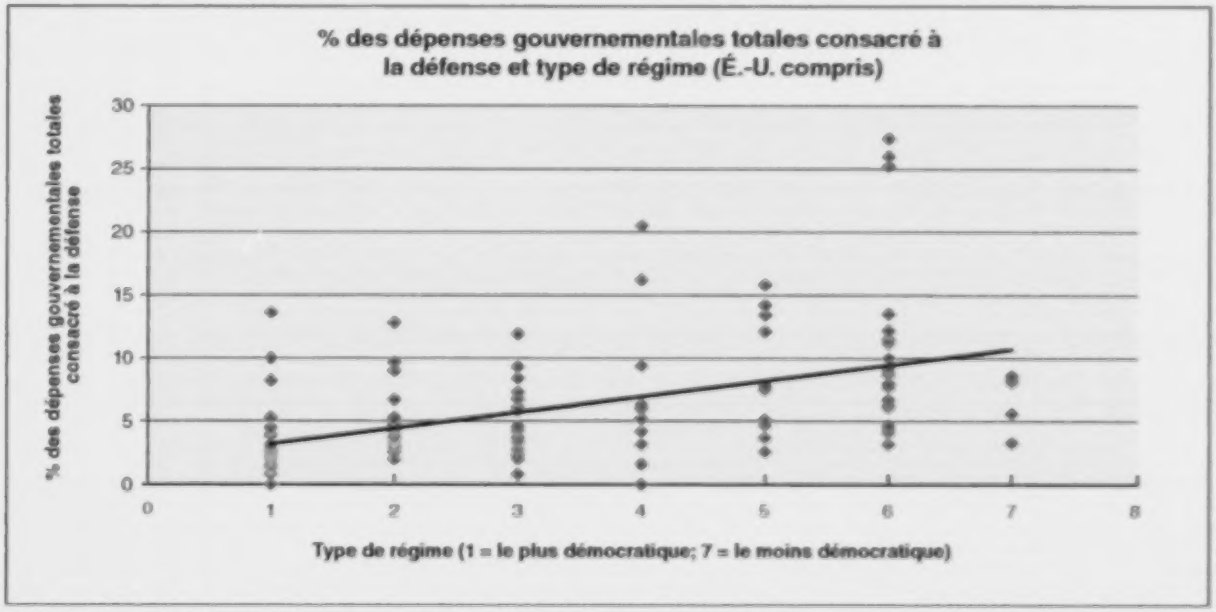
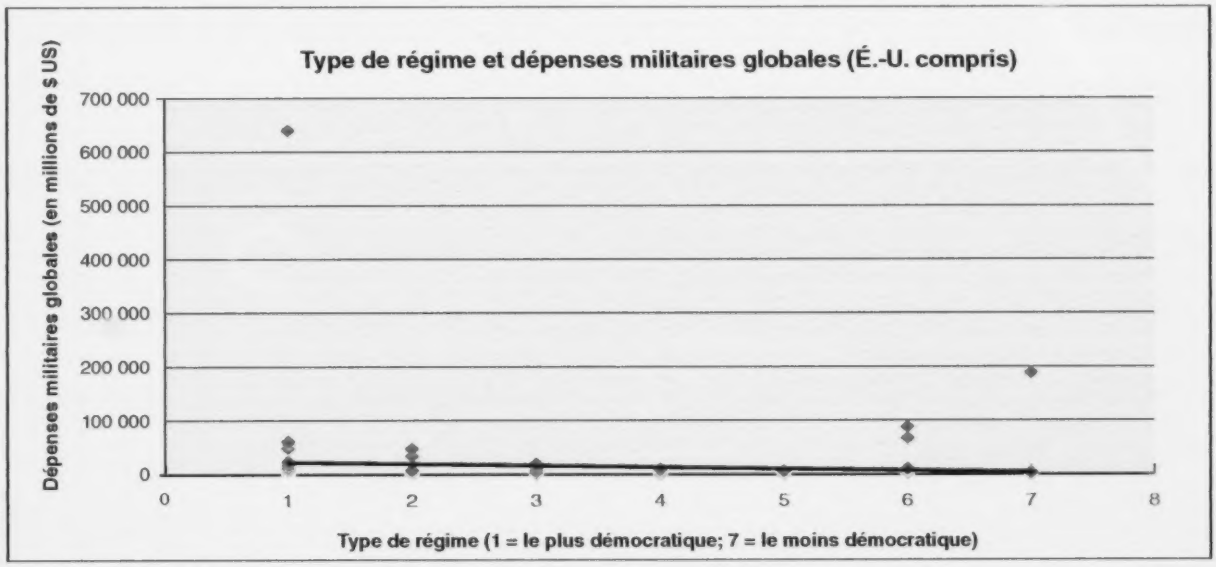



Figure 4 – Pourcentage des dépenses gouvernementales consacré à la défense et type de régime

dans cette première relation beaucoup plus de résultats aberrants et une corrélation un peu plus élevée. Comme dans la figure 3, on voit facilement que des États tels qu'Israël, Oman, l'Afghanistan et l'Arabie saoudite sont ceux qui dépensent le plus dans leurs catégories respectives. Toutefois, cette relation a fait ressortir d'autres États qui n'étaient pas importants dans la figure 3. Cela comprenait des régimes importants du niveau 4, par exemple Singapour (20,5 pour 100) et le Pakistan (16,2 pour 100). Au niveau 5, l'Arménie (15,8 pour 100) et le Sri Lanka (14,2 pour 100) faisaient eux aussi bande à part. Autre fait intéressant, tout comme dans la figure 3, on voit que les régimes du niveau 7 n'ont pas un budget de défense élevé.

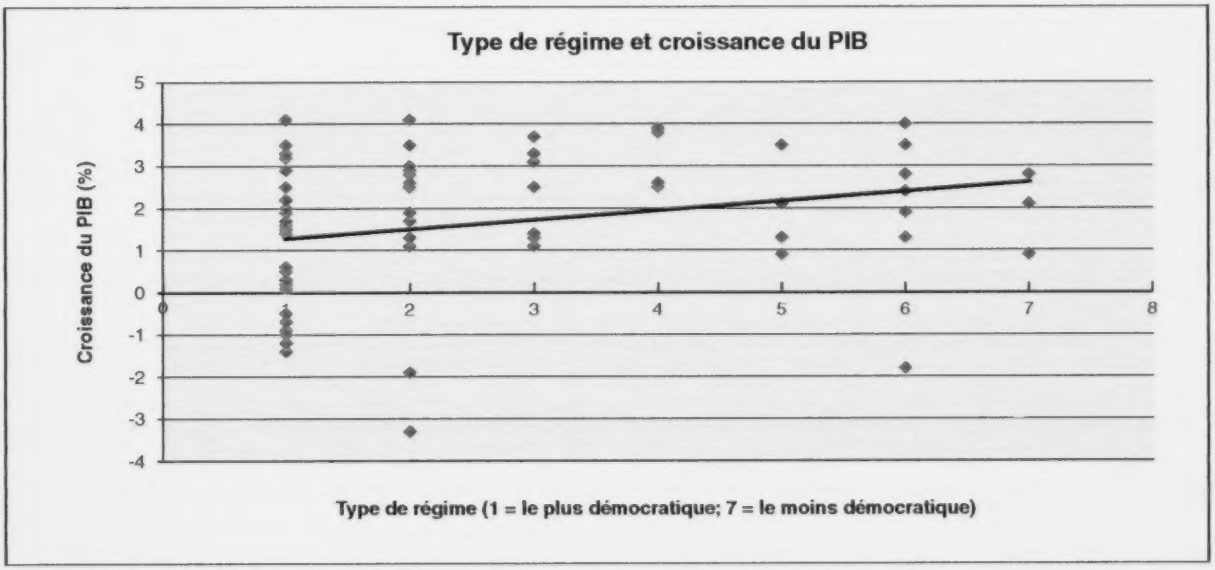
Comme je m'attendais à le voir, la figure 5 montre que les États-Unis font carrément cavalier seul quant aux dépenses militaires globales, eux qui ont affecté la mirobolante somme de 600 milliards de dollars à la défense au cours de l'année visée par l'étude. Parmi les autres États importants figuraient la Chine, la Russie et l'Arabie saoudite. En dépit du fait que les États-Unis consacrent à la défense plus que les neuf pays qui les suivent au classement, je n'ai pu établir aucune corrélation digne de mention entre le type de régime et les dépenses militaires globales. Cela m'a surpris, car je m'attendais à ce que les régimes démocratiques affichent des dépenses globales plus élevées. Ce constat infirme mon hypothèse selon laquelle les régimes démocratiques affectent plus à la défense que les autocraties. Même en enlevant les États-Unis de l'équation, je n'ai relevé aucune corrélation importante entre le type de régime et les dépenses de défense globales, dans un sens ou dans l'autre.

Comme la figure 6 l'a fait voir, le rapport observé entre le type de régime et la croissance du PIB n'a pas appuyé mon hypothèse. Bon




L'auteur

Figure 5 – Type de régime et dépenses militaires globales




L'auteur

Figure 6 – Type de régime et croissance du PIB

nombre des démocraties ont affiché les plus faibles taux de croissance du PIB au lieu des taux les plus élevés. Les données présentaient une forte amplitude, et j'ai été surpris, malgré cette amplitude, par la vigueur de la corrélation constatée entre les régimes autocratiques et la croissance du PIB. Ce constat est à l'opposé de mes prévisions. Les États ayant affiché la plus forte croissance du PIB ont été le Paraguay (niveau 2), le Libéria (niveau 3), le Kirghizistan (niveau 6) et l'Éthiopie (niveau 6); or, aucun de ces pays ne se distinguait d'aucune façon dans les autres catégories.

Les résultats les plus clairs allant à l'encontre de mon hypothèse sont illustrés dans la figure 7, où l'on constate l'absence de toute relation digne de mention entre la part du PIB affectée à la défense et la croissance du PIB. Si ces résultats étaient allés dans le sens de mon hypothèse, je me serais attendu à voir une nette courbe descendante allant du coin supérieur gauche du graphique au coin inférieur droit. Cependant, les résultats ne témoignent d'aucun rapport entre les deux paramètres.

Ma recherche n'a pas confirmé mon hypothèse, mais elle a mis au jour des éléments intéressants sur ce qui détermine la nature des dépenses militaires d'un pays. Mes constatations, selon lesquelles les autocraties affectent une plus large part de leur PIB à la défense, correspondent à celles de Brauner et aussi à celles de Fordham et Walker et de Yildirim et Sezgin, sans oublier celles de Nordhaus, d'Oneal et de Russett, qui ont montré que les menaces extérieures pesant sur la sécurité influent considérablement sur la taille des budgets de défense des pays. Je n'ai pas prouvé statistiquement ces constats, mais en examinant le cas des pays dépensant le plus au titre de la défense, on peut dégager un dénominateur commun intéressant, à savoir les menaces extérieures pour la sécurité. Par exemple, les États tels qu'Israël, l'Arabie saoudite, Singapour, la Corée du Sud et l'Arménie, qui font tous face à d'importantes menaces extérieures pour leur sécurité, occupent tous un rang élevé au classement pour ce qui est de la part du PIB affectée à la défense et de la part des dépenses gouvernementales consacrée à la défense. De même, les États en guerre, comme l'Afghanistan, les États-Unis, le Pakistan et la Colombie, réservent tous une part assez considérable de leur budget national total à la défense.

Cependant, mes recherches n'ont pas confirmé les constatations de Fordham et Walker ni celles de Yildirim et Sezgin, selon qui les démocraties consacrent moins de ressources à la défense que d'autres types de régime. Cela dit, cet écart est dû au fait que les deux paires d'auteurs ont utilisé la part du PIB affectée à la défense pour mesurer la répartition des ressources. Cela me paraît problématique, étant donné qu'un pays tel qu'Oman peut attribuer à la défense un pourcentage plus grand que les États-Unis, mais y affecter moins de *ressources*, vu l'énorme différence entre les deux pays quant à la taille du PIB. Les autocraties consacrent à la défense une part plus grande de leur PIB et de leur budget gouvernemental, mais rien n'a montré qu'elles y affectent plus de ressources en termes absolus. En ce qui concerne ces données, la corrélation s'est en fait avérée très faible et elle a fortement subi l'influence des pays dépensant beaucoup tels que les États-Unis et la Chine. Même quand j'ai retiré les États-Unis et la Chine de l'équation, il n'est ressorti qu'une faible corrélation de -0,10 semblant montrer que les régimes plus démocratiques dépensent plus dans l'ensemble au titre de la défense. Ce constat m'a surpris, vu que les 10 plus gros budgets nationaux de défense représentaient dans chaque cas une énorme part des dépenses militaires totales et que tous les régimes concernés se situaient aux niveaux 1 ou 2, sauf la Chine, la Russie et l'Arabie saoudite.

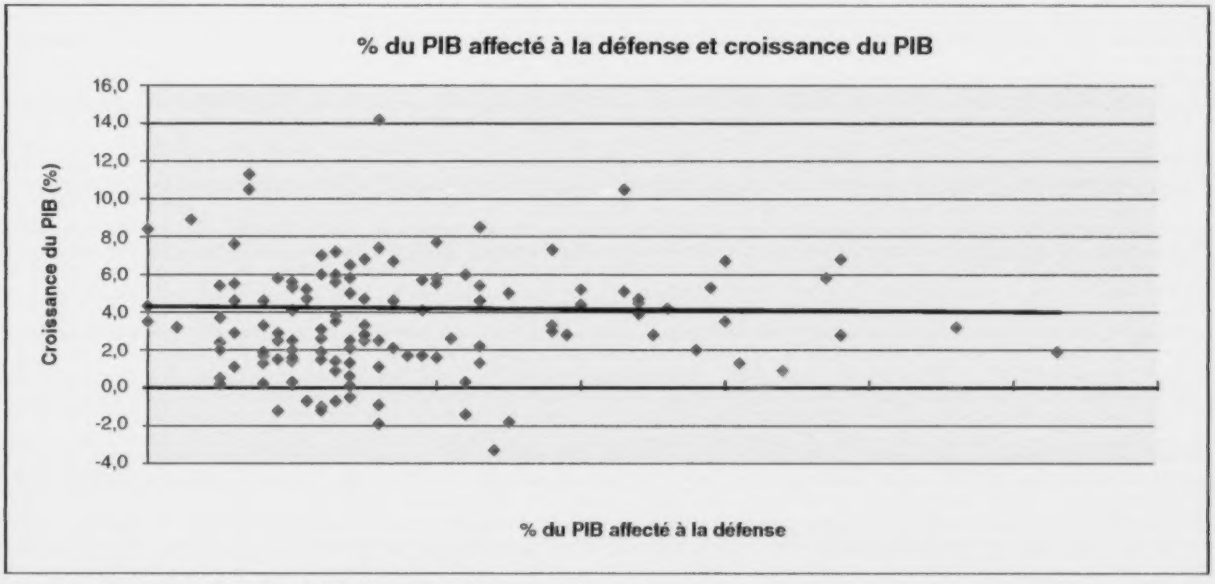



Figure 7 – Pourcentage du PIB affecté à la défense et croissance du PIB

L'absence de tout régime digne de mention du niveau 7, hormis la Chine, constitue une autre constatation intéressante. Comme ce niveau regroupe les régimes les plus autocratiques, je pensais qu'ils se seraient classés à des rangs élevés quant à la part du PIB et du budget gouvernemental total affectée à la défense. Or, ils ne se distinguent d'aucune façon à ces égards. Cela s'explique peut-être par le manque de données accessibles sur ces États. Comme la grande majorité des pays retirés de l'équation faute de données étaient des régimes des niveaux 6 et 7, cela a sûrement influé sur mes résultats. Il y avait aussi des États des niveaux 1 et 2 pour lesquels aucune donnée n'était accessible, mais je ne peux que supposer que des pays comme la Syrie, le Soudan ou la Corée du Nord dépenseront plus que des pays comme la Mongolie et l'Islande.

Entre les deux ensembles de données sur la part du PIB affectée à la défense et le pourcentage du budget gouvernemental dépensé à ce titre, il existait une très forte corrélation qui se situait à 0,89. En dépit de la similarité, j'ai constaté que les données relatives à la part du budget gouvernemental affectée à la défense peignaient un tableau beaucoup plus varié et informatif de la situation. Le pourcentage du PIB consacré à la défense est communément accepté comme étant le principal critère de mesure des dépenses militaires. Cependant, à la lumière de mes résultats, je soutiens que la part du budget gouvernemental total en dit plus long sur les pays faisant bande à part et sur ceux qui accordent une grande importance aux forces armées.

Relativement à l'effet modeste des États-Unis sur les données, je ne peux attribuer cet état de choses qu'à un fait : ce pays ne se distingue que par le montant total de ses dépenses militaires, car il affecte seulement 3,8 pour 100 de son PIB et à peine 10 pour 100 de son budget gouvernemental total à la défense.

Par mon hypothèse, j'ai essayé de montrer que les dépenses militaires constituaient un outil dont un régime pouvait se servir pour rester au pouvoir. À la lumière de mes constatations, je crois qu'il y a effectivement un rapport entre le maintien au pouvoir et les dépenses militaires des régimes autocratiques. Cependant, il ne semble y avoir aucun lien entre les démocraties, un fort taux de croissance du PIB et une faible part du PIB consacrée à la défense. Bien que de nombreuses démocraties n'aient réservé qu'un faible pourcentage de leur PIB à la défense, elles n'ont pas nécessairement affiché un fort taux de croissance de leur PIB. J'estime que cela met en lumière une erreur fondamentale dans mon choix de variables. Bien que, comme je l'ai mentionné dans les paragraphes décrivant mes méthodes, j'aie choisi la croissance du PIB comme variable parce qu'elle donne une meilleure idée de la santé économique d'un pays, ce paramètre s'est avéré inefficace pour évaluer l'état de santé d'un pays dans son ensemble. Si l'on s'en tient au taux de croissance du PIB, les États démocratiques établis tels que les États-Unis, la France, l'Allemagne et le Canada n'ont aucune chance de bien se classer, car étant donné leur énorme PIB actuel, il leur est extrêmement difficile de le faire croître fortement. En revanche, les petits pays en développement tels que le Libéria, la Moldavie et la République démocratique du Congo pourraient voir leur PIB croître considérablement, sans que leur économie grandisse sensiblement, à cause de la faiblesse du PIB actuel. Par conséquent, certains des États les moins industrialisés et les plus autoritaires ont affiché une forte croissance du PIB, car celle-ci est fonction de la *taille* du PIB et non de la *production* réelle. Il serait donc intéressant de remplacer la variable qu'est la croissance du PIB par la taille du PIB total et de faire valoir que c'est la *taille globale du PIB qui rend la population* heureuse et satisfaite du gouvernement, et non le taux de croissance du PIB. Toutefois, comme Knutsen l'a établi, il est extrêmement difficile de montrer quelque relation que ce soit entre le type de régime et la taille ou la croissance du PIB, car il y a énormément de facteurs en jeu. En outre, on fait preuve d'une énorme naïveté en soutenant que les citoyens sont satisfaits du gouvernement dans la mesure où le PIB de leur pays est considérable, et l'on omet aussi de prendre en compte ainsi le cadre global de l'étude, à savoir celui de la politique comparée.

Tout au long de ma recherche, j'ai constaté nettement que les dépenses militaires sont fonction de beaucoup plus de facteurs que le type de régime et la croissance économique. La seule relation claire que j'ai observée se rapporte au fait que les régimes autocratiques affectent un fort pourcentage de leur PIB à la défense. Ce résultat débouche sur la conclusion que les autocraties accordent une grande importance à leurs forces armées pour réprimer les troubles internes et dissuader toute interférence de l'extérieur. Toutefois, il n'existe aucune relation claire de ce genre lorsqu'il s'agit des régimes démocratiques et de leurs dépenses de défense. Bien que, comme je m'y attendais, les régimes démocratiques aient affecté à la défense une part moindre de leur PIB, il n'y avait aucun rapport entre la démocratie et les fortes *dépenses* globales, pas plus qu'entre la démocratie et une forte *croissance* du PIB. En fait, j'ai constaté l'existence d'une assez forte corrélation entre l'autocratie et la croissance du PIB. Cependant, il existe beaucoup trop d'éléments aberrants et de facteurs extérieurs pour que l'on puisse dire de cette relation qu'elle est autre chose qu'une anomalie statistique. Le facteur qui a le plus limité la qualité de mes données a été le manque de données sur les dépenses militaires et la croissance du PIB de tous les régimes, qui a sans aucun doute influé sur mes résultats.

Dans l'avenir, la recherche sur ce sujet pourrait emprunter bien des directions. Relativement au présent article, il serait intéressant de remplacer la variable « croissance du PIB » par la variable « PIB par habitant ». Il conviendrait aussi d'examiner des États pris séparément et les facteurs particuliers déterminant leurs dépenses militaires. Par exemple, Oman s'est classé au plus haut rang quant à la part du PIB consacrée à la défense, soit 11,3 pour 100, et quant au pourcentage du budget gouvernemental total affecté à ce même titre, soit 27,4 pour 100, ce qui est stupéfiant. D'autres États, tels que l'Arabie saoudite, Israël et Singapour, pourraient aussi offrir des exemples intéressants. D'autres analyses régionales dans des parties du globe telles que le Moyen-Orient et l'Asie du Sud-Est seraient souhaitables elles aussi, étant donné que ces régions ont connu d'énormes augmentations de leurs dépenses militaires depuis l'an 2000. Tout comme Dritsakis l'a fait dans son étude, on pourrait examiner pendant plus longtemps la relation entre la croissance du PIB et les budgets de défense afin de voir si ces derniers engendrent la croissance économique par l'intermédiaire du complexe militaro-industriel. Cependant, un tel examen devrait adopter une approche axée davantage sur l'économie que sur la politique comparée.

Pour ce qui concerne les dépenses militaires, le Canada demeure, et ce n'est pas étonnant, caché dans la masse des États comprenant bon nombre de nos alliés tels que l'Espagne et l'Australie. Dans l'ensemble, le budget militaire du Canada a augmenté lentement,

MDN, photo VL08 2015-0006-007/sergent Marc-André Gaudreault

Un hélicoptère CH147F *Chinook* dans le secteur d'entraînement de la Base des Forces canadiennes Valcartier, le 20 novembre 2015.

passant d'un creux de 14 milliards de dollars en 1997 à un maximum récent de 22,9 milliards, en 2009. Cependant, exprimé en pourcentage du PIB, le budget de défense du Canada a constamment diminué, de sorte qu'il équivaut aujourd'hui à environ la moitié de ce qu'il était en 1990. En 2013, la part du PIB affectée aux forces armées du Canada atteignait en tout 1,01 pour 100, soit la moitié du seuil recommandé par l'OTAN qui se situe à 2 pour 100 du PIB. La croissance des dépenses militaires dans le monde, conjuguée à cette diminution de nos dépenses de défense, suscite diverses questions : par exemple, comment le Canada se préparera-t-il à l'avenir et comment réussira-t-il à agir de concert avec ses alliés?

## Conclusion

Bien que mon hypothèse n'ait pas été confirmée, je ne crois pas qu'elle ait réduit d'une quelconque façon la crédibilité du triangle kantien de la paix. Mes résultats sur le pourcentage du PIB consacré à la défense ont étayé le concept du triangle kantien, car ils ont clairement montré que les démocraties accordent une importance moindre aux forces armées au profit d'autres domaines de dépense. J'estime que ce constat contribue d'une façon beaucoup plus fondamentale à soutenir le concept du triangle kantien que l'absence de confirmation de mon hypothèse pourrait contribuer à le discréditer. Comme le rapport annuel du SIPRI l'a fait voir, il est évident que les dépenses militaires augmentent partout dans le monde. Tant que cette tendance se poursuivra, il sera de plus en plus vital de savoir pourquoi et comment les États affectent des fonds à la défense. Certes, ils songent peut-être à acheter des AK-47, des chars d'assaut et des aéronefs, mais en comprenant pourquoi ils se sentent obligés d'investir dans ces systèmes d'armes, nous arriverons peut-être à mieux discerner quels moyens il conviendrait de prendre pour réduire les dépenses militaires à l'échelle mondiale et, ce faisant, nous pourrons peut-être éviter de créer un contexte où le nombre d'AK-47 dans le monde ne sera plus 75 millions, mais 750 millions!

RMC

Oleg Popov/Reuters RTXGA77

Un combattant tchétchène armé d'un fusil AK 47 dans la rue au cours d'une attaque à la roquette et d'artillerie, au centre de la capitale tchétchène.

## NOTES

1. Larry Kahaner, *AK-47: The Weapon That Changed the Face of War*, 1re édition, Hoboken (N.J.), Wiley, John & Sons, 2006.
2. Jennifer Brauner, « Military Spending and Democracy », dans *Defence and Peace Economics*, vol. 26, nº 4, 8 octobre 2014, p. 409-423; Benjamin O. Fordham et Thomas C. Walker, « Kantian Liberalism, Regime Type, and Military Resource Allocation: Do Democracies Spend Less? », dans *International Studies Quarterly*, vol. 49, nº 1, mars 2005, p. 141-157; Julide Yildirim et Selami Sezgin, « Democracy and Military Expenditure: A Cross-Country Evidence », dans *Transition Studies Review*, vol. 12, nº 1, 2005, p. 93-100.
3. William Nordhaus, John R. Oneal et Bruce Russett, « The Effects of the International Security Environment on National Military Expenditures: A Multicountry Study », dans *International Organization*, vol. 66, nº 03, juillet 2012, p. 491-513; Ethan B. Kapstein, « Two Dismal Sciences Are Better Than One—Economics and the Study of National Security: A Review Essay », dans *International Security*, vol. 27, nº 3, janvier 2003, p. 158-187; Fordham et Walker, p. 141-157.
4. Spencer R Weart, *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1998, p. 3.
5. Fordham et Walker, p. 141.
6. Kapstein, p. 175.
7. Weart, p. 3.
8. Michael W. Doyle, « Liberalism and World Politics », dans *American Political Science Review*, vol. 80, nº 04, décembre 1986, p. 1151-1169; Weart, p. 3.
9. S. A. Bremer, « Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War, 1816-1965 », dans *Journal of Conflict Resolution*, vol. 36, nº 2, le 1er juin 1992, p. 309-341; Robert L. Ivie, « Democratizing for Peace », dans *Rhetoric & Public Affairs*, vol. 4, nº 2, p. 2001, p. 309-322.
10. Nordhaus, Oneal et Russett, p. 491-513; Fordam et Walker, p. 141-157; Yildirim et Sezgin, p. 93-100.
11. Nordhaus, Oneal et Russett, p. 491-513.
12. J. Carter et G. Palmer, « What Goes Up Must Come Unevenly Down: Regime Type, Interstate War, and the Dynamics of Defence Spending », 2008.
13. Brauner, p. 420.
14. Adam Przeworski et Fernando Limongi, « Political Regimes and Economic Growth », dans *Journal of Economic Development*, vol. 7, nº 4, été 1993, p. 64
15. Chin-en Wu, « Regime Types, Structural Factors and Economic Performance », thèse de doctorat à l'Université du Michigan, 2004.
16. Carl Knutsen, « Political Regime Types and Economic Growth », 2006.
17. Eric Weede, « The Impact of Democracy on Economic Growth: Some Evidence from Cross-National Analysis », dans *Kyklos: International Review for Social Sciences* vol. 36, nº 1, février 1993, p. 21-39.
18. Kathryn Stoner, « Regime Type and Economic Development », consulté le 26 mars 2015 : http://fsi.stanford.edu/research/regime_type_and_economic_development.
19. N. Dritsakis, « Defence Spending and Economic Growth: An Empirical Investigation for Greece and Turkey », dans *Journal of Policy Modeling*, vol. 26, nº 2, février 2004, p. 249-264.
20. Kapstein, p. 158-187.
21. Freedom House, « Annual Freedom in the World Country Scores: 1972-2014 », 2015. Voir le site https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.VipN5BCrR0w.
22. Stockholm International Peace Research Institute, « SIPRI's Databases », consulté le 22 janvier 2015 : http://www.sipri.org/databases.
23. Banque mondiale, « GDP Growth by Year », 2014. Voir le site http://data.worldbank.org.

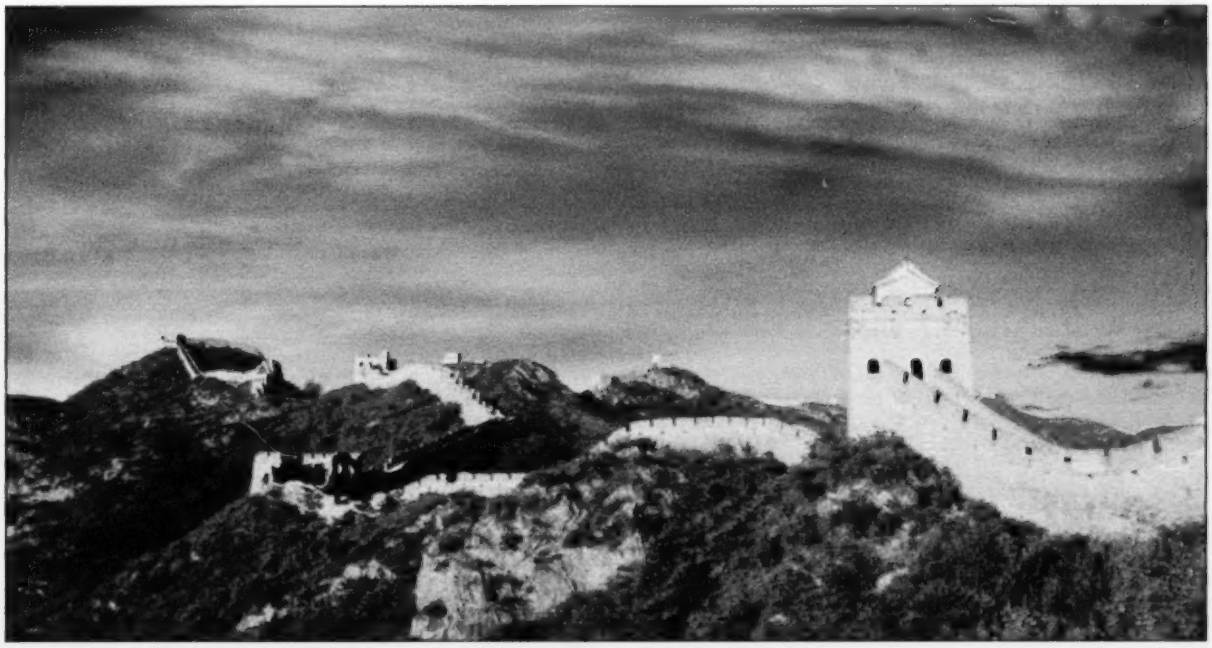


Image ID: BCX69W © Best View Stock/photothèque Alamy

Panorama de la Grande Muraille de Chine.

# Le retour de la Chine : évaluation des relations civilo-militaires à l'ère contemporaine

par Kurtis Simpson

Kurtis H. Simpson *mène depuis plus de 30 ans des recherches sur les dirigeants de la Chine, le jeu politique du Parti communiste, l'Armée populaire de libération et la politique étrangère. Après avoir obtenu une bourse pour* étudier à *Nanjing* à la suite du *massacre de la place Tiananmen de 1989, il fait des études* à *l'Université York, où il obtient une maîtrise et un doctorat; en 1997, il commence sa carrière professionnelle à titre d'analyste du renseignement au Bureau du Conseil privé. Il dirigera par la suite la Section des recherches sur l'Asie de l'organisation du Chef du renseignement de la Défense (CRD) du ministère de la Défense nationale, en plus d'occuper de nombreux postes de directeur (relations transnationales, questions mondiales, politiques, programmes et personnel). Il publie plus de cent* évaluations, *articles et comptes rendus de conférence, en grande partie classifiés, et devient chef de délégation à l'*étranger pour le *gouvernement du Canada. M. Simpson est devenu, sous peu, le directeur d'un centre de Recherche et développement pour la défense Canada.*

## Introduction

Du point de vue géopolitique, la montée en puissance économique, politique et militaire de la Chine constitue le phénomène le plus marquant de l'après-guerre froide. Certains estiment que le moment unipolaire des États-Unis est chose du passé, et les débats essentiels s'axent maintenant sur le rythme du déclin de l'hégémonie américaine et sur son caractère relatif[1]. De façon analogue, il y a lieu de se demander si la Chine est en mesure de poursuivre sa montée de façon pacifique[2]. Toutes ces préoccupations extérieures reposent toutefois sur les hypothèses que la Chine poursuivra son essor économique et qu'elle conservera sa stabilité intérieure[3]. Les relations civilo-militaires de la Chine constituent le point de bascule dans les scénarios aussi bien positifs que négatifs. Ce facteur, à lui seul absolument déterminant, est pourtant sous-étudié et en pleine transformation actuellement.

Jusqu'à aujourd'hui, la littérature sur les relations civilo-militaires en République populaire de Chine (RPC) a été d'une portée exagérément réductionniste; en effet, elle simplifie les relations entre le Parti communiste chinois (PCC) et l'Armée populaire de libération (APL) en les considérant comme une seule entité; de plus, cette littérature se fonde sur des hypothèses douteuses (elle exagère l'influence et l'emprise du Parti). Enfin, elle semble faire dans l'exagération de certaines tendances, notamment lorsqu'il s'agit de la professionnalisation des forces armées, aux dépens d'autres éléments, notamment des loyautés partagées, de la décentralisation du pouvoir et de l'incessant marchandage politique qui caractérise maintenant les relations entre le Parti, les forces armées et les acteurs de la bureaucratie.

Le présent article vise trois objectifs. Il va d'abord placer les relations civilo-militaires dans un contexte historique, en situant les changements transitionnels fondamentaux survenus entre la période révolutionnaire (1921-1949), l'époque politisée (1949-1976) et les années de la modernisation (1976-2014). Deuxièmement, il va souligner les axes des tendances en évolution dans les relations entre le PCC et l'APL, en désignant les tensions émergentes. Pour terminer, il va présenter une évaluation sommaire des premiers signes ou des

akg-images/Universal Images Group/Sovfoto/UIG, photo ID AKG2453049

Formation guidée traditionnelle de missiles surface-surface durant un défilé militaire tenu à la place Tiananmen, à Beijing, en Chine.

akg-images/Pictures from History, photo ID AKG3868408

Des partisans présumés du communisme sont amenés pour être exécutés par des membres du Kuo-min-tang et de la Bande verte durant la « Terreur blanche », à Shanghai, en 1927. La « Terreur blanche » est une période de répression politique exercée par le parti Kuo-min-tang sous la direction de Tchang Kaï-chek. Elle a commencé en 1927 après la purge visant les membres du Parti communiste chinois, à Shanghai.

premières indications des points de friction risquant de se produire à l'avenir. Un examen critique des relations civilo-militaires en République populaire de Chine (RPC) montre clairement que les ressources associées au pouvoir politique des forces armées s'accroissent; il existe maintenant une relation de conformité conditionnelle pendant les négociations entre l'APL et le PCC sur certains aspects clés (qu'il s'agisse de hausses de budget, du développement des forces ou des priorités en matière de politique étrangère) qui oblige le PCC à se conformer pour obtenir le soutien de l'APL. Le risque de fractures entre le PCC et l'APL est en conséquence de plus en plus possible dans les situations de crise.

Avant d'entreprendre un examen historique des relations civilo-militaires en Chine, nous devons d'abord ancrer notre discussion dans un cadre (ou modèle) théorique viable qui va nous aider à organiser l'information et les éléments examinés. Ainsi que Michael Kiselycznyk et Phillip Saunders l'ont fait valoir abon-

damment, les perspectives concernant les interactions politiques de l'élite chinoise sont relativement peu nombreuses et elles sont souvent propres à une période donnée[4]. Elles ont toutes leurs limites, mais elles peuvent aussi toutes devenir sources de connaissance. L'approche du jeu politique bureaucratique est toutefois de plus en plus pertinente. En effet, d'une part, elle intègre facilement les fondements des écoles de pensée antérieures (comme la symbiose, le factionnalisme et l'optique de l'emprise du Parti) et, d'autre part, elle saisit mieux le paysage politique actuel du pouvoir distributif de la RPC. Essentiellement, depuis les réformes économiques de 1978, la Chine été de plus en plus témoin d'un autoritarisme fragmentaire. Cela s'explique par le recul de l'idéologie du PCC justifiant la domination et par le rythme variable selon lequel s'est fait le développement dans les 34 provinces du pays. Conformément à cet autoritarisme fragmentaire, l'emprise d'un chef suprême (tel que Mao Zedong) est grandement réduite, la séparation entre les sphères économiques et politiques est de plus en plus prononcée et l'émergence de poches de pouvoir individuelles – souvent le résultat de l'existence de factions au sein du Parti et de l'APL – est plus évidente. Cette situation entraîne un marchandage accru *entre* le gouvernement et l'appareil militaire et à l'*intérieur* de ces entités; ce marchandage met en jeu des négociations, des échanges et l'établissement de consensus[5]. Ce type d'interaction est remarquablement différent de celui qui a d'abord caractérisé les relations entre le PCC et l'APL au début de la période révolutionnaire.

## Les relations entre le Parti et l'APL durant la période révolutionnaire (1921-1949)

Le PCC (fondé en 1921) et l'APL (établie en 1927) ont à l'origine joui d'un niveau d'interaction étroite ou de fusion typique des forces militaires et révolutionnaires se regroupant au sein d'un front uni, ou d'une cause commune, pour renverser un ordre politique existant. Ce phénomène est bien documenté et nous allons seulement l'effleurer brièvement ici[6].

Photo ID EC89GH © World History Archive/photothèque Alamy

Mao Tsé-toung (Zedong) adresse la parole à des partisans durant la Longue Marche, en 1937.

akg images/Pictures from History, photo ID AKG3815686

Mao Zedong et Deng Xiaoping, Beijing, 1959.

Mao Zedong passe en revue la Garde rouge, 1966.

Bref, lorsque les membres de l'élite circulent régulièrement entre des postes militaires et non militaires, il se forme une relation symbiotique dans laquelle des idées, des autorités, des allégeances et des cercles d'interaction prennent racine, ce qui favorise un engagement commun et une vision commune relativement à l'état final souhaité. Dans le cas de la Chine, la symbiose a commencé en 1934-1935, au cours de la retraite des communistes, à l'époque de la Longue Marche. En conséquence de cette expérience commune, une étroite coopération entre des personnages militaires et civils a entraîné un chevauchement important des rôles de direction, au point que des personnages clés (plus particulièrement Mao Zedong et Deng Xiaoping) ont été qualifiés « d'élite exerçant une double fonction[7] ».

Les forces armées ont été, jusqu'à la déclaration d'indépendance de la Chine, une source majeure des recrues du Parti. Un équilibre rigoureux était maintenu dans les forces de combat entre les membres du Parti et les non-membres. Ces personnes représentaient, en un sens, les deux visages de la même élite organisée. Pendant bien des années, les chefs politiques étaient aussi des généraux ou des commissaires politiques d'unités militaires; le Parti et l'armée ont formé tout au long de leur histoire un ensemble institutionnel unifié dans lequel une seule élite exerçait simultanément les fonctions de direction politique et de direction militaire[8]. Même si, à bien des égards, elle était efficace, la fusion du monde militaire et du monde politique, surtout au vu de l'absence d'institutions, a peu à peu ouvert la porte à des conflits internes d'envergure quand des divergences d'opinions ont surgi; les conflits ont souvent fini par entraîner des campagnes idéologiques intenses (telles que le Grand Bond en avant de 1958 à 1961), des mobilisations massives de la population et une agitation politique nationale généralisée.

## La politisation de l'APL sous Mao Zedong (1949-1976)

Quand il a pris le pouvoir, le président Mao Zedong s'est vite tourné vers les militaires pour en faire les champions de ses idées et y donner suite et pour constituer sa dernière ligne de défense. Même si elle était moins critique durant cette lune de miel du début des années 1950, l'APL a pris de plus en plus de place sur l'arène politique, plus particulièrement pendant la Révolution culturelle (1966-1976), qui est une décennie de tourmente sociale et de fureur populiste engendrée par les plus hauts dirigeants RPC. Bien qu'une discussion détaillée sorte du cadre du présent article, les recherches d'autres personnes montrent à quel point l'APL est devenue ouvertement mêlée au jeu politique durant cette période et a été un outil direct de Mao et de son cercle intime[9].

Incapables de mobiliser efficacement les éléments radicaux et les étudiants, au début de janvier 1967, Mao et le Groupe de la révolution culturelle ont ordonné aux troupes d'appuyer les masses de la gauche révolutionnaire. La campagne a évolué, devenant encore plus chaotique au cours des mois suivants, et l'armée a par la suite eu pour instruction de rétablir l'ordre; à la fin, les membres de l'APL étaient largement autorisés à recourir à tous les moyens pour rétablir la paix[10]. Dans une situation politique fluide, les membres de l'APL avaient pour adversaire la population, qui soutenait agir conformément aux instructions des dirigeants de la Chine; les membres de l'APL étaient obligés de trancher entre des intérêts opposés et de mettre fin, de manière autonome, à l'agitation dans tout le pays, sans règles d'engagement, sans instructions claires ou souvent sans même comprendre le contexte du problème posé, qui variait de façon considérable dans toute la Chine selon parties en cause, l'interprétation des directives idéologiques suivies et les enjeux locaux.

Manifestation tenue à la place Tiananmen durant la révolution culturelle survenue en 1967, à Beijing.

Pendant plus d'une décennie, l'APL a été la seule institution qui fonctionnait toujours en RPC. L'armée a joué à bien des niveaux un rôle décisif dans l'élaboration des politiques et le règlement des luttes de pouvoirs[11]. En 1970-1971, bien que les détails demeurent nébuleux, les chefs militaires étaient à ce qu'il semble divisés; certains ont soutenu le vice-premier ministre, le maréchal Lin Biao, dans un coup d'État contre-révolutionnaire présumé. D'autres situations de conflit à l'intérieur du parti ont, durant toute cette période, entraîné les militaires dans des affaires non militaires et ont érodé de manière significative des périodes antérieures de symbiose harmonieuse. Après la mort de Mao, en 1976, et la réhabilitation de Deng, des mesures particulières ont été prises pour moderniser les forces armées et les professionnaliser. Même si elles ont à bien des égards été fructueuses, ces transformations ont aussi été accompagnées de complications et de conséquences inattendues.

Le président Mao Zedong en compagnie de Lin Biao, 1949.

Deng Xiaoping durant les célébrations entourant le 35e anniversaire de la fondation de la République populaire de Chine, à Beijing, le 1er octobre 1984.

Un défilé militaire commémorant le 70e anniversaire de la victoire de la Chine contre le Japon, le 3 septembre 2015.

## Nouvel accent sur la modernisation (1976-2012) : tendances marquantes

### *Professionnalisation accrue*

Pendant la période suivant la Révolution culturelle, l'APL a été au cœur des réformes, des améliorations et de la dépolitisation. Les forces armées ont été réduites, passant d'un effectif de 4,5 millions à 2,2 millions, le chiffre actuel. Elles se modernisent rapidement, elles sont de plus en plus instruites, mieux équipées et caractérisées par les départs à la retraite, la sélection et le recrutement. Des modifications sont régulièrement apportées à la doctrine et annoncées dans le *Livre blanc sur la défense*, publié tous les deux ans, éloignant par là l'armée des notions terrestres de guerre populaire et la rapprochant de concepts tels que la guerre limitée livrée de haute technicité[12]. Les points saillants de ce parcours incluent l'éducation militaire professionnelle, la spécialisation dans des secteurs de connaissances clés tels que la cybersécurité, la primauté de la science et de la technologie, l'amélioration de l'instruction et l'accroissement des connaissances spécialisées, la mise en service et l'utilisation d'un matériel militaire plus perfectionné, des améliorations touchant les moyens de commandement et contrôle et l'accent mis sur des opérations interarmées multinationales[13].

Depuis 1997, le budget militaire de la Chine a augmenté à un rythme supérieur à 10 p. cent, une bonne part de ces augmentations correspondant à une rémunération plus élevée, à des logements de meilleure qualité et à des installations améliorées. En 2014, le budget officiel de la défense communiqué s'élevait à 131,57 milliards de dollars américains; c'est le deuxième en importance dans le monde et, selon certaines appréciations renseignement, ce montant représente seulement la moitié du chiffre réel[14]. Un professionnalisme accru est toutefois une arme à deux tranchants. D'une part, il libère les militaires des imbroglios quotidiens de la vie politique; d'autre part toutefois, il favorise l'autonomie, l'esprit corporatif et le sens de la responsabilité, que les militaires exerceront si l'occasion se présente en appliquant les compétences qu'ils auront acquises et qui les pousseront à intervenir si des intérêts vitaux sont menacés[15].

### *Moins de travail politique ou d'étude idéologique*

Bien qu'il existe des exceptions (par exemple la période qui a immédiatement suivi le massacre de la place Tiananmen de 1989), la professionnalisation des forces armées a généralement mené à une réduction du travail politique et de l'éducation politique (par rapport au temps consacré aux fonctions militaires). L'érosion des fondements de l'idéologie communiste a un effet particulièrement grand sur les militaires, car ainsi ces derniers contestent directement la *raison d'être* des forces, c'est-à-dire la promotion des idéaux communistes par la révolution et un soutien sans réserve du Parti. Même si l'idéologie marxiste peut toujours être invoquée lorsqu'une justification est nécessaire, elle n'est plus le symbole sacro-saint qu'elle a déjà été et cela réduit de façon considérable le tissu conjonctif qui relie de façon uniforme le Parti et l'APL.

### *La bifurcation croissante des élites*

Pour que la Chine se transforme en un pays développé doté de forces armées relativement modernes, il a fallu s'éloigner de la formule consistant à recourir aux élites exerçant une double fonction; il a fallu plutôt recourir à des groupes de cadres supérieurs distincts ayant des antécédents, une expérience professionnelle ou un parcours de carrière différents. Ainsi, puisque l'avancement a commencé à se faire en fonction des compétences fonctionnelles, rares sont les liens communs (expérience professionnelle formelle, connaissances techniques, expérience de gestion et liens politiques) qui unissent militaires de carrière, dirigeants du Parti et hauts fonctionnaires, contrairement à ce qui se produisait avec leurs prédécesseurs révolutionnaires. Les retombées de ce changement sont importantes. Il n'existe pas, actuellement, de cadres de référence communs; le risque de malentendu est donc élevé. Les dirigeants civils n'interagissent pas régulièrement avec leurs homologues militaires et une ignorance générale des tactiques, modes d'instruction et procédures des militaires, qui ne sont pas systématisés au moyen de voies de communication efficaces, se maintient[16]. Bref, plus l'écart entre la sphère militaire et la sphère politique augmente, plus la bifurcation croissante des élites empêche l'établissement de relations fondées sur la confiance. Qui plus est, on assiste de plus en plus à une divergence des points de vue sur les questions de sécurité nationale.

### *Loyautés partagées de l'État, du Parti et de la population*

En Chine, *théoriquement*, le Parti communiste, l'appareil gouvernemental et les forces armées sont tous des entités distinctes qui ont des pouvoirs, des obligations et des responsabilités officiels. En *pratique*, le Parti domine tout, à des degrés divers, grâce à ses membres qui le composent, aux méthodes de nomination et aux sanctions. Cette situation évolue toutefois elle aussi. À mesure que la Chine se modernise, le pouvoir est de plus en plus décentralisé et la légitimité (ou absence de légitimité) du Parti est presque uniquement liée à la performance économique du pays. À certains points de vue fondamentaux, la législature (ou Congrès national du peuple) de la Chine et son Comité permanent assurent maintenant à plus juste titre une fonction de surveillance des forces armées. Le rôle du Congrès national du peuple dans l'approbation du budget annuel des forces armées est directement lié à cet aspect. L'approbation, qui a déjà été un processus « automatique », l'est de moins en moins.

L'émergence d'une structure étatique plus forte qui a des liens avec les forces armées favorise une dualité relative aux centres distincts sur les plans juridique et administratif (un État, un parti) avec lesquels l'APL doit interagir fructueusement, puisque les deux ont souvent des membres en commun, mais cette structure et l'APL ont parfois des programmes qui divergent et qui s'opposent[17]. Bref, le Parti est la source des directives et des lignes de conduite, et l'État administre le pays et met les politiques en œuvre au jour le jour. L'ambiguïté constitutionnelle de l'allégeance des forces armées envers le Parti et l'État est susceptible de favoriser des loyautés conflictuelles et elle conteste l'entente sommaire officielle selon laquelle le Parti et l'APL sont indivisibles et constituent une entité unique. En outre, la loyauté *de facto* de l'Armée envers la population de la Chine a un fondement historique (d'où l'appellation « Armée populaire de libération ») et lorsqu'elle a été mise à l'épreuve, le 4 juin 1989 [à l'occasion du soulèvement de la place Tiananmen à Beijing], elle s'est manifestée sous la forme de problèmes de commandement et contrôle (des soldats ont dans certains cas refusé de tirer sur des manifestants). Un préjudice durable touchant une relation auparavant considérée par les deux parties comme inviolable existe encore aujourd'hui et beaucoup de personnes soutiennent que même si elle était ordonnée, une répression violente de ce genre ne se répéterait pas en raison de ce précédent et de ses retombées[18].

### *Le factionnalisme interne dans l'Armée populaire de libération*

De même que les loyautés partagées entre les organes du Parti, des forces armées et du gouvernement de la Chine, il faut aussi reconnaître qu'il existe, au sein de chacun de ces organes, des factions reposant

Bobby Yip/Reuters photo RTRF4GN

Des étudiants se joignent à des manifestants en faveur de la démocratie, à la place Tiananmen, en mai 1989.

sur des allégeances générationnelles, personnelles, professionnelles géographiques ou institutionnelles[19]. Ces lignes de faille mineures sont le plus prononcées durant les crises, et elles se maintiennent malgré la professionnalisation[20]. Comme l'a démontré la dynamique civilo-militaire de la répression des manifestants étudiants par le gouvernement chinois, des divisions et des convergences d'intérêts ont émergé concernant les moyens à prendre pour contenir ce genre de situation; des intérêts associés à des factions ont en grande partie déterminé quels soldats allaient exécuter les ordres, quels allaient être leurs commandants, quels dirigeants civils du Parti appuieraient les actions et qui allait être sanctionné après la crise. En raison des factions qui existent dans l'APL (particulièrement à cause de la faiblesse de la primauté du droit et des restrictions constitutionnelles auxquelles les forces armées sont soumises), les mécanismes de commande du Parti doivent être robustes pour régir non seulement une chaîne de commandement militaire unique, mais peut-être plusieurs chaînes de commandement, surtout durant les crises. Cette robustesse requise ne semble pourtant pas apparente : l'examen des informations disponibles indique que, dans l'ensemble, l'influence des forces armées augmente et l'emprise du Parti diminue.

D'une certaine façon, le Parti domine clairement les forces armées, car la Commission militaire centrale (CMC), qui constitue l'organe de surveillance militaire le plus élevé de la RPC, est présidée par un civil, le président Xi Jinping. De plus, la représentation de l'APL au sein des organes décisionnels politiques officiels (tels que le Comité permanent du Politburo, le Politburo, le Comité central et le Congrès national du peuple) a diminué au fil des ans, mais cela ne correspond pas nécessairement à un niveau d'influence réduit. Par exemple, les deux vice-présidents de la CMC sont maintenant des généraux, tout comme les huit autres membres. Peu importe l'appartenance institutionnelle, les dirigeants militaires conservent un rôle déterminant dans les décisions. Les interactions personnelles et les rencontres informelles avec les dirigeants supérieurs du Parti offrent des occasions d'influer sur les décisions. Ces personnes occupent aussi des postes importants au sein de petits groupes de premier plan qui s'occupent de questions telles que Taïwan et d'autres enjeux de sécurité, par exemple la mer de Chine méridionale[21].

De façon semblable, d'autres méthodes d'influence sur le Parti, exercées par l'entremise des commissaires politiques, comités du Parti et commissions disciplinaires d'inspection, ne sont plus acceptées pour faire respecter les diktats idéologiques d'un chef suprême. Face à des filières hiérarchiques diffuses, à des allégeances contradictoires et à une socialisation souvent efficace de la part des unités militaires qu'elles sont censées surveiller, la plupart n'assurent plus la fonction de gardien et de guide du Parti autrefois si omniprésente.

Même si elle va peut-être trop loin, l'observation de Paltiel selon laquelle « … les efforts de la Chine ont, au cours du dernier siècle et demi, attribué dans l'État aux forces armées un rôle important et même dominant qui se substitue au contrôle civil et qui entrave l'exercice de l'autorité constitutionnelle [TCO] » est probablement

maintenant plus vraie que jamais auparavant dans l'Histoire[22]. Bien que toujours fidèle au Parti en tant qu'institution, l'APL n'est plus soumise de façon inconditionnelle à un dirigeant particulier et elle conserve les ressources nécessaires pour, si cette décision est prise (aux plus hauts niveaux), entrer dans l'arène politique.

## Signification des axes de tendances civilo-militaires en Chine

Les tendances civilo-militaires qui sont évidentes en Chine depuis la fin de la Révolution culturelle indiquent que la nature symbiotique des relations entre le Parti et l'APL s'est transformée relativement à certains aspects importants depuis la fin des années 1960. La promotion du professionnalisme, l'affaiblissement de l'endoctrinement idéologique, la bifurcation croissante des élites civilo-militaires et l'augmentation des pouvoirs de l'État (où existent les loyautés partagées et le factionnalisme) ont compliqué le paysage politique qui nous renseigne sur les interactions du PCC avec l'APL. Si, ainsi qu'on l'a dit, nous sommes passés du modèle global d'une élite dont les membres exercent une double fonction à celui d'une « conformité conditionnelle » dans lequel les militaires détiennent en fait une part prépondérante des pouvoirs possibles et dans lequel leurs intérêts sont satisfaits au moyen de concessions, d'un marchandage et de pots-de-vin, l'évidence empirique devrait le refléter. Un examen de trois changements majeurs à la tête de la Chine depuis la transition de la vieille garde révolutionnaire aux technocrates modernes le confirme.

### *Jiang Zemin (1989-2004)*

Officiellement béni et légitimé par Deng en 1989, Jiang a assumé le leadership sans accréditation militaire et sans compter beaucoup d'alliés. Il était considéré par beaucoup comme un secrétaire intérimaire du Parti dans la foulée du massacre de la place Tiananmen. Malgré ses limites, Jiang connaissait bien les vicissitudes du jeu politique interne. Éclairé par une grande acuité politique, il a immédiatement mis de l'avant l'image d'un commandant en chef concerné, et il a visité en personne chacune des sept régions militaires, ce qui est un signe d'engagement que des dirigeants tels que Mao ou Deng n'ont jamais manifesté. Des gestes symboliques de ce genre ont été renforcés par les encouragements qu'il a offerts à l'APL, par exemple des hausses constantes du budget de la défense, un budget de modernisation des forces armées de même que du matériel, la logistique et un effort de R et D accru[23]. Appelé l'« aiguille entourée de soie », Jiang a mobilisé les ressources du Parti de manière à non seulement récompenser mais aussi à punir[24]. Son pouvoir institutionnel relatif aux nominations lui a permis de manipuler les factions, de renvoyer ceux qui s'opposaient à lui, de faire respecter de nouvelles normes de retraite rigides et de promouvoir ceux qui étaient loyaux. Un équilibre délicat a été établi durant la première partie des années 1990 jusqu'à sa retraite partielle en 2004[25]; Jiang a alors garanti les priorités militaires, notamment en appuyant la mécanisation et des forces armées axées sur l'information (soit la promotion du concept d'une révolution dans les affaires militaires à saveur chinoise) en échange du soutien de l'APL aux contributions qu'il laissait

Photographe de Reuters Reuters, photo RTR107

Le président cubain Fidel Castro en conversation avec le président chinois Jiang Zemin lors de sa visite à Cuba, le 21 novembre 1993.

en héritage à la pensée marxiste-léniniste de Mao Zedong sous la forme de sa doctrine des « trois représentations [TCO] ».

***Hu Jintao (2002-2012)***

À l'instar de Jiang, l'accession de Hu Jintao au pouvoir a été le produit de négociations, compromis et concessions. Hu, à qui l'APL ne s'est pas opposée, mais que « les huiles » militaires n'ont pas non plus appuyé, était connu, puisqu'il avait été vice-président (1998) et qu'il était depuis 1999 vice-président de la CMC. Il a été jugé acceptable jusqu'à preuve du contraire. À l'ombre de Jiang (qui a conservé le poste de président de la CMC jusqu'en 2004), Hu n'a pas exercé le même genre d'influence *au sein* des forces armées de la Chine ni suscité le même genre d'égards *de leur part*, mais il s'est également révélé capable d'entretenir avec l'armée une relation pragmatique qui garantissait ses intérêts et qui, ce faisant, légitimait son poste de dirigeant.

Cédant une bonne part des décisions militaires concernant la planification et les opérations directement à l'APL, Hu a tiré parti de ses forces et il s'est concentré sur les questions de sécurité nationale (par exemple le règlement satisfaisant de la crise du syndrome respiratoire aigu sévère en Chine), ce qui a renforcé sa crédibilité à titre de dirigeant populiste dans la population et a ainsi indirectement accru son pouvoir au sein des forces armées et du Parti. Il s'est de plus concentré sur les questions de sécurité militaire étrangères (plus particulièrement sur les négociations entre la Corée du Nord et les États-Unis), ce qui lui a permis de lier son programme politique personnel aux toutes dernières ambitions des forces armées.

En accordant aux forces armées une place distincte dans le plan national de développement de la Chine, en soutenant l'ascension de la Chine et en garantissant ses intérêts vitaux, Hu a reconnu le besoin nouveau des forces armées d'être présentes sur la scène internationale et leur intérêt mondial concernant les opérations sans combat telles que les opérations de maintien de la paix et de secours aux sinistrés de même que les enjeux associés à la haute mer, à l'espace extra-atmosphérique et au cyberespace à titre de zones d'intérêt sans frontières géographiques[26]. Dans le contexte du slogan concernant la mission historique de la Chine dans la nouvelle phase du nouveau siècle et de son accord avec le besoin déclaré de l'APL de gagner les guerres locales dans des conditions modernes fondées sur le financement de l'acquisition de nouvelles technologies, Hu a obtenu la reconnaissance officielle de l'armée pour ses contributions à une pensée militaire basée sur des réalisations scientifiques, pensée qui éclairait une théorie d'orientation stratégique, d'où une nouvelle orientation opérationnelle pour les forces armées de la Chine. Imitant son prédécesseur, Hu a obtenu la conformité conditionnelle de l'APL en échangeant de manière fructueuse les besoins et souhaits militaires contre l'appui de l'armée et l'acceptation, par celle-ci, de sa fonction politique. Il n'a pas agi ainsi sans tenir compte de ses intérêts. Tout comme Jiang, Hu a, avec une adresse cooptée, limogé et promu certains généraux au profit de ses fins supérieures, et il l'a fait de diverses manières qui étaient toutefois, en fin de compte, acceptables pour les forces armées.

Photo ID B9EP3E © SPUTNIK/photothèque Alamy

Première rangée, de gauche à droite, Hu Jintao, président de la Chine, Michelle Bachelet, présidente du Chili; rangée arrière, de gauche à droite, George Bush, président des États-Unis, Vladimir Poutine, président de la Russie, et Surayud Chulanont, premier ministre de la Thaïlande, lors de la prise de photos, le 19 novembre 2006.

Le président de la Chine, Xi Jinping, passe en revue la garde d'honneur durant une cérémonie d'accueil tenue à Belgrade, en Serbie, le 18 juin 2016.

***Xi Jinping (de 2012 à maintenant)***

L'arrivée au pouvoir de Xi Jinping en 2012 marque, tout en reproduisant le maquignonnage de Jiang et de Hu, un changement fondamental dans le style de leadership. Souvent décrit comme un leader transformationnel, Xi critique ouvertement ses prédécesseurs et il se répand en injures contre des périodes antérieures au cours desquelles les réformes ont tourné court et au cours desquelles la corruption a augmenté[27]. Il est partisan d'une conception partant des échelons supérieurs, dans laquelle un effort massif destiné à centraliser tous les aspects des pouvoirs du PCC, qui inclut une restructuration majeure de l'économie, du gouvernement, de l'administration et des forces armées, remplace le gradualisme.

Surnommé en guise d'affront « le pistolet et le couteau » en raison des tentatives qu'il fait pour contrôler simultanément l'armée, la police, les espions et les éléments qui luttent contre les pots-de-vin, Xi semble à l'heure actuelle détenir un pouvoir incontesté. On considère aussi, néanmoins, qu'il va trop loin et qu'il menace l'équilibre établi entre le Parti et l'APL au cours des vingt-cinq dernières années. Par exemple, seulement deux ans après le début de son mandat, il a encouragé un culte de la personnalité, l'esprit de Xi Jinping, qui a été en comparaison élevé officiellement au même rang que les cultes de Mao et de Deng, qui sont des personnages fondamentaux de l'histoire de la Chine. Ses attaques ouvertes contre les ennemis politiques (plus particulièrement Zhou Yongkang, membre du Comité permanent du Politburo et ancien grand responsable de la sécurité) suscitent la peur parmi la quasi-totalité des cadres supérieurs, qui sont tous vulnérables d'un point de vue ou d'un autre. De même, une campagne sans précédent de lutte contre la corruption incite des camarades à se tourner les uns contre les autres, comme dans un jeu généralisé de dilemme du prisonnier.

C'est au sein de l'APL que la pression visant à réaliser des réformes est la plus forte. Xi préconise d'administrer l'armée avec rigueur et austérité, de promouvoir la frugalité et l'obéissance. Des campagnes d'éducation des masses en ligne destinées à corriger la façon de travailler par la critique et l'autocritique sont actuellement mises en œuvre conformément à ses instructions[28]. La construction idéologique et politique est maintenant mise sur le même pied que la construction de l'armée pour garantir l'emprise incontestée du Parti sur les soldats des points de vue idéologique, politique et organisationnel. Certaines régions militaires (celles qui font face à Taïwan et qui sont voisines de la mer de Chine méridionale) et les commandants de ces régions sont témoins d'un favoritisme et de promotions dont d'autres personnes paient le prix. De plus, un nouveau régime de responsabilité de la présidence de la CMC, qui conteste directement le soutien des généraux les plus élevés en grade de Xi, a été institué.

Xi, qui est par tempérament un partisan de la ligne dure, reconnaît qu'il doit gagner le soutien de l'APL. Les nouvelles priorités militaires qu'il appuie incluent l'accélération de la modernisation, un système interarmées de commandement et de C4ISR, l'instruction et la gestion des talents de même que la modernisation de l'équipement et des forces. Cela dit, son but, qui est de concrétiser le rêve chinois consistant à édifier un État socialiste modernisé riche, puissant, démocratique, civilisé et harmonieux au plus tard en 2021, année du centième anniversaire de la fondation du PCC, est exceptionnellement ambitieux. Il va nécessiter des engagements sans fin envers des intérêts concurrentiels, à une époque de stagnation économique et

de ralentissement mondial de l'économie. Si jamais l'APL estime ne pas être en tête de liste relativement aux largesses du gouvernement, le soutien accordé à Xi pourrait très vite s'éroder[29].

## Conclusion et perspectives

Les projections de l'ascension supposée de la Chine au statut de superpuissance mondiale ou de son implosion possible attribuable aux conflits internes politiques, à un ralentissement de l'économie ou à une agitation politique civile de grande envergure découlant de tout un éventail de raisons possibles (allant de l'écart entre la campagne et la ville à des problèmes sanitaires massifs) alimentent d'enrichissantes discussions. Ce qui est certain, c'est que peu importe le résultat, les relations civilo-militaires de la Chine seront un facteur déterminant pour la suite des choses. Cette question est très peu étudiée par les chercheurs occidentaux, particulièrement depuis la fin des années 1960, alors que la relation entre le Parti et l'APL se transforme de façon fondamentale.

La nature symbiotique des relations civilo-militaires qui existait durant la période révolutionnaire (1921-1949) en RPC a pris un caractère politique après la fondation de la Chine en 1949. Elle est devenue ce qui est mieux décrit comme l'état de conformité conditionnelle durant la période de la modernisation (1976-2014), au cours de laquelle le soutien de l'APL a été obtenu grâce à des hausses du budget, à un troc politique et à des garanties d'accorder *a priori* la préséance aux objectifs de développement militaires par rapport à d'autres intérêts nationaux concurrentiels. La conformité conditionnelle est un résultat de tendances civilo-militaires en évolution, qui incluent la professionnalisation de l'APL et son sentiment croissant d'autonomie, une étude et un endoctrinement politiques réduits des officiers et de la troupe, la bifurcation croissante des élites militaires et civiles, un sentiment de loyautés partagées entre les forces armées, l'État, le Parti et la population de même que le factionnalisme et l'affaiblissement des leviers de commande du Parti.

Malgré ces tendances, un équilibre dans lequel le Parti et l'APL ont obtenu des résultats mutuellement avantageux assez utiles pour que cet arrangement continue à fonctionner a été établi sous le leadership de Jiang Zemin et de Hu Jintao (de 1989 à 2012). L'arrivée du partisan de la ligne dure Xi Jinping, en 2012, remet toutefois de plus en plus cet équilibre délicat en cause.

La recentralisation massive en cours des objectifs de pouvoir de Xi, son culte de la personnalité à titre de chef suprême de la Chine, alors qu'il devrait plutôt agir à titre de premier parmi ses pairs, sa poursuite de toutes les menaces politiques possibles et son engagement ferme et absolu envers l'idéologie communiste risquent fondamentalement d'aliéner d'autres centres de pouvoir maintenant bien établis, ou l'autoritarisme fragmentaire, qui est un produit de la modernisation de la Chine. Si cela se confirme, l'APL pourrait de façon très réaliste redéfinir le soutien qu'elle accorde au Parti communiste ou y mettre fin et choisir un nouveau type de mode de partage du pouvoir.

Bien que des prédictions soient impossibles à établir, les indicateurs clés d'un changement aussi spectaculaire en Chine sont les suivants : a) efforts que le président Xi fait pour imposer son programme personnel pour la Chine et son autoglorification au point qu'il conteste fondamentalement d'autres intérêts bien établis, b) crise politico-militaire (par exemple avec le Japon concernant la mer de Chine orientale, avec Taïwan ou avec différents intérêts dans la mer de Chine méridionale) à laquelle d'autres pays sont mêlés – en particulier les États-Unis – et qui divise les intérêts civils et militaires concernant les mesures à prendre ou c) crise sociale dans laquelle une mobilisation de masse a lieu et dans laquelle les factions civilo-militaires ne s'entendent pas sur la manière de réagir à la situation ou sur l'entité qui prend la décision concernant le moment et le lieu d'une intervention.

Les scénarios désastreux énumérés précédemment pourraient réellement se concrétiser, et ils seraient tous déterminés par la nature des relations civilo-militaires en Chine. Une attention accrue des chercheurs, la pensée critique et une surveillance améliorée des premiers signes annonciateurs de ce genre de possibilité doivent donc devenir une priorité pour les analystes du renseignement, les forces militaires et les planificateurs stratégiques de l'Occident.

Kim Kyung-Hoon/Reuters, photo RTXTHMJ

Une manifestante vêtue d'un kimono traditionnel crie des slogans durant une marche de protestation contre la Chine tenue à Tokyo, le 16 octobre 2010.

RMC

## BIBLIOGRAPHIE


Bickford, Thomas J. « A Retrospective on the Study of Chinese Civil Military Relations Since 1979: What have we learned? Where do we go?, » dans *Seeking Truth from Facts: A Retrospective on Chinese Military Studies in the Post-Mao Era*, publié sous la direction de James C. Mulvenon. Washington, DC, Rand Centre for Asia Pacific Policy, 2001.

Blasko, James. « China in 2012: Shifting Perspectives-Assessing the PLA from the Ground Up », dans *China Brief*, vol. 12, nº 2, Jamestown Foundation, 2012.

Blasko, James. « The 2013 Defence White Paper in Perspective », dans *China Brief*, vol. 13, nº 9, Jamestown Foundation, 2013.

Cabestan, Jean-Pierre. « China's Foreign and Security Policy: Decision-Making Processes under Hu Jintao », dans *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 3, (2009), p. 63-97.

Chansoria, Monika. « Xi Jinping Tightens Grip over the Party and the PLA », Centre for Land Warfare Studies, 2013. http://www.claws.in/1372/xi-jinping-in-pakistan-read-between-the-lines-dr-monika-chansoria.html

Chase, Michael S. et autres, *China's Incomplete Military Transformation-Assessing the Weaknesses of the PLA*. Rand Paper, 2015. www.rand.org/t/RR893

Chopan, Alex. « A Table for Two: Jiang Zemin and the PLA », dans *Journal of Contemporary China*, vol. 11, nº 31 (2002), p. 281-296.

Cohen, David. « China Examines Military Strategy », dans *China Brief*, vol. 14, nº 3, Jamestown Foundation, 2014.

Cohen, David et Peter Martin. « A Mandate, Not a Putsch: the Secret of Xi's Success », dans *China Brief*, vol. 15, nº 3, Jamestown Foundation, 2015.

Cole, J. Michael. « Militarization of China's Civil Leaders? », dans *The Diplomat*, 29 août 2012.

Diamond, Larry. « Chinese Communism and the 70-Year Itch », dans *The Atlantic*, 29 octobre 2013.

Feaver, Peter. « The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control», dans *Armed Forces and Society*, vol. 23, nº 2, (1996), p. 149-178, 1996.

Feaver, Peter. Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations. Cambridge, Harvard University Press, 2003.

Fewsmith, Joseph. « The 16th Party Congress: Implications for Understanding Chinese Politics », dans *China Leadership Monitor*, The Hoover Institute, 2003, p. 43-53. http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/clm5_jf.pdf

Fewsmith, Joseph. « Xi Jinping's Fast Start », dans *China Leadership Monitor*, The Hoover Institute, nº 41, p. 1-7.

Fravel, Taylor M. et Dennis Blasko. « Xi Jinping and the PLA », dans *The Diplomat*, 19 mars 2013.

Garafola, Cristina. « PLA Succession: Trends and Surprises », dans *China Brief*, vol. 12, nº 24, Jamestown Foundation, 2012.

Gilly, Bruce. « China in 2012: The Politics and Policy of Leadership Succession », dans *China Brief*, vol. 12, nº 2, Jamestown Foundation, 2012.

Gilly, Bruce. « China's New Leaders to Strengthen the Party-State », dans *China Brief*, vol. 12, nº 23, Jamestown Foundation, 2012.

Gogel, Andy. « After the 16th Party Congress ». Mémoire de conférence. The Heritage Foundation, 2003. http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a430523.pdf

Heath, Timothy. « Towards Strategic Leadership: Chinese Communist Party People's Liberation Army Relations in the Hu Era », dans Lai, David, Roy Kamphausen, et Travis Tanner, responsables de la publication. *Assessing the People's Liberation Army in the Hu Jintao Era*. Army War College, 2014. http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1201.pdf

Heath, Timothy. « Restructuring the Military: Drivers and Prospects for Xi's Top-Down Reforms », dans *China Brief*, vol. 14, nº 3, Jamestown Foundation, 2014.

Heath, Timothy. « Xi's Bold Foreign Policy Agenda: Beijing's Pursuit of Global Influence and Growing Risks of Sino-U.S. Rivalry », dans *China Brief*, vol. 15, nº 6, Jamestown Foundation, 2015.

Joffe, Ellis. « Party-Army Relations in China: Retrospect and Prospect», dans *The China Quarterly*, nº 146, Special Issue: China's Military in Transition (juin 1996), p. 299-314.

Joffe, Ellis. « The Future of PLA Modernization: Bumps and Boosters », dans *Civil-Military Change in China: Elites, Institutes and Ideas after the 16th Party Congress*. (New York, Lulu, 2014), p. 365-371.

Ke Li et Chi Shengzhang, *The Liberation Army in the Great Cultural Revolution*. (Beijing, Zhonggong Dangshi Ziliao Chubanshe, 1989).

Keck, Zachery. « Don't Forget About Hu Jintao », dans *The Diplomat*, 20 novembre 2012. http://thediplomat.com/2012/11/dont-forget-about-hu-jintao/

Kiselycznyk Michael et Phillip C. Saunders. « Civil-Military Relations in China: Assessing the PLA's Role in Elite Politics », dans *Institute for National Strategic Studies China Strategic Perspectives*, nº 2. (Washington, DC, National Defence University Press, 2010).

Lai, David, Roy Kamphausen, et Travis Tanner, responsables de la publication. *Assessing the People's Liberation Army in the Hu Jintao Era*. Army War College, 2014. http://purl.fdlp. gov/GPO/gpo49948

Lieberthal, Kenneth G. « Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations », dans *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, publié sous la direction de Kenneth G. Lieberthal et David M. Lampton. (Berkeley, CA, University of California Press, 1992).

Lam, Willy. « Professionalism and Factionalism in the PLA », dans *China Brief*, vol. 12, nº 21, Jamestown Foundation, 2012.

Lam, Willy. « Can Xi Jinping Grow Political Power Out of the Barrel of a Gun? », dans *China Brief*, vol. 13, nº 4, Jamestown Foundation, 2013.

Lam, Willy. « Centralized Power Key to Realizing Xi's "China Dream" », dans *China Brief*, vol. 13, nº 7, Jamestown Foundation, 2013.

Lam, Willy. « All the General Secretary's Men: Xi Jinping's Inner Cercle Revealed », dans *China Brief*, vol. 13, nº 4, Jamestown Foundation, 2013.

Lam, Willy. « The CCDI's Last Hurrah? Zhou's Arrest May Mark Slowing of Anti-Corruption Efforts », dans *China Brief*, vol. 14, nº 16, Jamestown Foundation, 2014.

Lam, Willy. « Xi Jinping Consolidates Power by Promoting Alumni of the Nanjing Military Region », dans *China Brief*, vol. 1, nº 9, Jamestown Foundation, 2015.

Lam, Willy. « A Modern Cult of Personality? Xi Jinping Aspires to be the Equal of Mao and Deng », dans *China Brief*, vol. 15, nº 5, Jamestown Foundation, 2015.

Mastro, Oriana, Michael Chase et Benjamin Purser. « New CMC Vice Chairman Strong Advocates for Joint, Modern Chinese Military », dans *China Brief*, vol. 12, nº 22, Jamestown Foundation, 2012.

Mattis, Peter. « Shoring up PLA Military Cultural Security to Ensure Stability », dans *China Brief*, vol. 12, nº 14, Jamestown Foundation, 2012.

Mattis, Peter. « Central Party School's Critiques Suggest New Leadership Dynamics », dans *China Brief*, vol. 12, nº 12, Jamestown Foundation, 2012.

Mattis, Peter. « How Much Power Does China's People's Army Have? », dans *The Diplomat*. 13 juillet 2012.

Mattis, Peter. « In a Fortnight », dans *China Brief*, vol. 13, nº 2, Jamestown Foundation, 2013.

Mattis, Peter. « The Myth of Xi Jinping's 'New' Leadership », dans *The Diplomat*, 6 février 2013.

Mattis, Peter. « The Military Dimensions of NPC 2014 », dans *China Brief*, vol. 14, nº 16, Jamestown Foundation, 2014.

Mattis, Peter. « Army Day Coverage Stresses Continuity of Reform », dans *China Brief*, vol. 16, nº 14, Jamestown Foundation, 2014.

McCaulay, Kevin. « Quality over Quantity: A New PLA Modernization Methodology », dans *China Brief*, vol. 14, nº 14, Jamestown Foundation, 2014.

McCaulay, Kevin. « Xi's Military Reform Plan: Accelerating Construction of a Strong PLA », dans *China Brief*, vol. 14, nº 23, Jamestown Foundation, 2014.

McCaulay, Kevin. « President Xi Clears the Way for Military Reform: PLA Corruption, Clique Breaking and Making, and Personnel Shuffle », dans *China Brief*, vol. 15, nº 3, Jamestown Foundation, 2012.

Miller, Alice. « Hu Jintao and the PLA Brass », *China Leadership Monitor*, The Hoover Institute, nº 21, p. 1-9.

Mulvenon, James C. « The PLA and the 16th Party Congress », dans *China Leadership Monitor*, The Hoover Institute, 2003 p. 20-29.

Mulvenon, James C. « Chairman Hu and the PLA's "New Historic Missions" », dans *China Leadership Monitor*, The Hoover Institute, 2004, p. 1-11.

Mulvenon, James C. « The King Is Dead! Long Live the King! The CMC Leadership Transition from Jiang to Hu », dans *China Leadership Monitor*, The Hoover Institute, nº 13, p. 1-8.

Mulvenon, James C. « The New Central Military Commission », *China Leadership Monitor*, The Hoover Institute, nº 40, p. 1-10.

Mulvenon, James C. « The Best Laid Plans: Xi Jinping and the CMC Vice-Chairmanship that Didn't Happen », dans *China Leadership Monitor*, The Hoover Institute, nº 30, p. 1-7.

Mulvenon, James C. « Xi Jinping and the Central Military Commission: Bridesmaid or Bride? », dans *China Leadership Monitor*, The Hoover Institute, nº 34, p. 1-5.

Mulvenon, James C. « Comrade, Where's My Military Car? Xi Jinping's Throwback Mass-Line Campaign to Curb PLA Corruption », dans *China Leadership Monitor*, The Hoover Institute, nº 42 p. 1-5.

Mulvenon, James C. « Party-Army Relations since the 16th Party Congress: The Battle of the Two Centres? », dans *Civil-Military Change in China: Elites, Institutes and Ideas after the 16th Party Congress*. (New York, Lulu, 2014), p. 11-47.

Paltiel, Jeremy. « Civil-Military Relations in China: An Obstacle to Constitutionalism? », dans *Journal of Chinese Law*, nº 9 (1995), p. 35-64.

Paltiel, Jeremy. « PLA Allegiance on Parade: Civil-Military Relations in Transition », dans *The China Quarterly*, nº 143, (septembre 1995), p. 784-800.

Panda, Jagannath P. « Leadership, Factional Politics and China's Civil-Military Dynamic: Post-17th Party Congress Patterns », dans *Strategic Analysis*, vol. 33, nº 5, août 2009, p. 716-729.

Scobell, Andrew. « Why the People's Army Fired on the People: The Chinese Military and Tiananmen », dans *Armed Forces and Society*, vol. 18, nº 2, hiver 1992, p. 193-213.

Scobell, Andrew. « Seventy-Five Years of Civil-Military Relations: Lessons Learned », dans *The Lessons of History: The People's Liberations Army at 75*, publié sous la direction de Laurie Burkitt, Andrew Scobell et Larry M.Wortzel. US Army War College, juillet 2003, p. 427-450.

Scobell, Andrew et Larry Wortzel, responsables de la publication. *Civil-Military Change in China: Elites, Institutes and Ideas after the 16th Party Congress*. (New York, Lulu, 2014).

Scobell, Andrew. « China's Evolving Civil-Military Relations: Creeping Guojia », dans *Armed Forces and Society*, vol. 31, nº 2, hiver 2005, p. 227-244.

Scobell, Andrew. « Is There a Civil-Military Gap in China's Peaceful Rise? », dans *Parameters*, été 2009, p. 4-22.

Tanner, Murray Scot. « Hu Jintao as China's Emerging National Security Leader », dans *Civil-Military Change in China: Elites, Institutes and Ideas After the 16th Party Congress*. (New York, Lulu, 2014), p. 49-75.

Tobin, Daniel, Kim Fassler et Justin Godby, « Parsing the Selection of China's New High Command », dans *China Brief*, vol. 12, nº 2, Jamestown Foundation, 2012.

Wei-Chin, Lee. « China's Military after the Sixteenth Party Congress: Long March to Eternity », dans *JAAS*, vol. 38, nº 4-5, 2003, p. 416-446.

## NOTES

1. Voir par exemple Christopher Layne, « This Time It's Real: The End of Unipolarity and the *Pax Americana* », dans *International Studies Quarterly*, vol. 56, 2012, p. 203-213.
2. On trouvera le rapport le plus objectif et le plus équilibré sur le passage à une multipolarité mondiale et la montée de la Chine dans le document *Global Trends 2030: Alternate Worlds* du National Intelligence Council, NIC 2012-01, décembre 2012.
3. Pour un résumé des risques pour la Chine, voir David Shambaugh, « The Coming Chinese Crackup », dans *The Wall Street Journal*, 6 mars 2015. http://www.wsj.com/articles/the-coming-chinese-crack-up-1425659198.
4. Michael Kiselycznyk et Phillip C. Saunders, « Civil-Military Relations in China: Assessing the PLA's Role in Elite Politics », dans *Institute for National Strategic Studies China Strategic Perspectives*, nº 2 (Washington, DC, National Defence University Press, 2010), p. 11.
5. Kenneth G. Lieberthal, « Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations », dans *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, publié sous la direction de Kenneth G. Lieberthal et David M. Lampton, Berkeley, CA, University of California Press, 1992, p. 6-10.
6. Jeremy Paltiel, « Civil-Military Relations in China: An Obstacle to Constitutionalism? », dans *Journal of Chinese Law*, nº 9 (1995), p. 35-64.
7. Andrew Scobell, « Why the People's Army Fired on the People: The Chinese Military and Tiananmen », dans *Armed Forces and Society*, vol. 18, nº 2, hiver 1992, p. 194.
8. Paltiel, p. 44.
9. Voir par exemple Li Ke et Chi Shengzhang, *The Liberation Army in the Great Cultural Revolution*. (Beijing, Zhonggong Dangshi Ziliao Chubanshe, 1989).
10. Pour un très bon résumé de cette période, voir Andrew Scobell, « Seventy-Five Years of Civil-Military Relations: Lessons Learned », *The Lessons of History: The People's Liberations Army at 75*, publié sous la direction de Laurie Burkitt, Andrew Scobell et Larry M.Wortzel. US Army War College, juillet 2003, p. 427-450.
11. Jagannath P. Panda, « Leadership, Factional Politics and China's Civil-Military Dynamic: Post-17th Party Congress Patterns », dans *Strategic Analysis*, vol. 33, nº 5, août 2009, p. 716-729.
12. La liste récurrente des initiatives adaptives concernant les forces armées de la Chine est bien consignée dans des publications en ligne régulières telles que *The China Brief* que publie la Jamestown Foundation. http://www.jamestown.org/Chinabrief/.
13. Pour une évaluation détaillée de la modernisation des forces armées de la Chine, voir Michael S. Chase *et autres, China's Incomplete Military Transformation-Assessing the Weaknesses of the PLA*. (Santa Monica, CA, Rand, 2015). www.rand.org/t/RR893.
14. Des valeurs ou évaluations constantes sont publiées (en anglais) en ligne à https://en.wikipedia.org/wiki/Military_budget_of_China.
15. Andrew Scobell, « China's Evolving Civil-Military Relations: Creeping Guojia », *Armed Forces and Society*, vol. 31, nº 2, hiver 2005, p. 227-244.
16. Après un examen des incidents mettant en cause les forces armées américaines et japonaises et l'examen de différents aspects des échanges de menaces sino-taïwanais, Andrew Scobell conclut que « … les incidents suggèrent fortement que les dirigeants civils n'étaient pas au courant des activités particulières et des échéanciers et qu'ils exerçaient une piètre supervision [TCO] ». Voir Andrew Scobell, « Is There a Civil-Military Gap in China's Peaceful Rise? », dans *Parameters*, été 2009, p. 14.
17. Andrew Scobell, « China's Evolving Civil-Military Relations: Creeping Guojia », dans *Armed Forces and Society*, vol. 31, nº 2, hiver 2005, p. 227-244.
18. Andrew Scobell, « Why the People's Army Fired on the People: The Chinese Military and Tiananmen », dans *Armed Forces and Society*, vol. 18, nº 2, hiver 1992, p. 193-213.
19. Les factions souvent citées incluent la faction de Shanghaï, la faction de la Ligue des jeunes du Parti, la faction de l'École du Parti communiste et d'autres factions couvrant un large spectre politique ou celles qui sont basées sur la structure de l'armée de campagne de l'APL.
20. Thomas J. Bickford, « A Retrospective on the Study of Chinese Civil Military Relations Since 1979: What have we learned? Where do we go? », dans *Seeking Truth from Facts: A Retrospective on Chinese Military Studies in the Post-Mao Era*, publié sous la direction de James C Mulvenon. (Washington, DC, Rand Centre for Asia Pacific Policy, 2001), p. 23-24.
21. Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*. (Santa Monica, CA, Rand, 1998).
22. Paltiel, « Civil-Military Relations in China… », p. 39.
23. Wei-Chin, Lee. « China's Military after the Sixteenth Party Congress: Long March to Eternity », dans *JAAS*, vol. 38, nº 4-5, 2003, p. 429.
24. Selon certains rapports, seulement jusqu'en 1992, des départs à la retraite, des rotations ou des congédiements précoces avaient entraîné le remplacement de près de la moitié des généraux de l'APL (quelque 300 personnes). De même, les commandants et commissaires politiques des sept régions militaires avaient été remplacés, ce qui a consolidé la place de Jiang à la tête de l'APL. Une deuxième phase de réorganisation, entre 1993 et 1995, a entraîné la rétrogradation de cent autres officiers.
25. Dans le cadre d'une entente entre les dirigeants du Parti et ceux de l'APL, et tout comme Deng, Jiang a, quand il a cédé sa place, conservé la présidence de la Commission militaire centrale pour garantir la continuité du leadership et pour conserver une influence en vue de protéger au maximum ses intérêts personnels.
26. Jagannath P. Panda, « Leadership, Factional Politics and China's Civil-Military Dynamic », p. 721.
27. Joseph Fewsmith, « The 16th Party Congress: Implications for Understanding Chinese Politics », dans *China Leadership Monitor*, The Hoover Institute, 2003, p. 43-53.
28. James C. Mulvenon, « Comrade, Where's My Military Car? Xi Jinping's Throwback Mass-Line Campaign to Curb PLA Corruption », dans *China Leadership Monitor*, The Hoover Institute, nº 42, p. 1-5.
29. Des rapports de presse laissaient entendre dès 2013 que même si l'APL continue de rendre hommage à Xi, ce soutien est plus ritualisé que sincère et est exacerbé par ses tendances factionnelles.

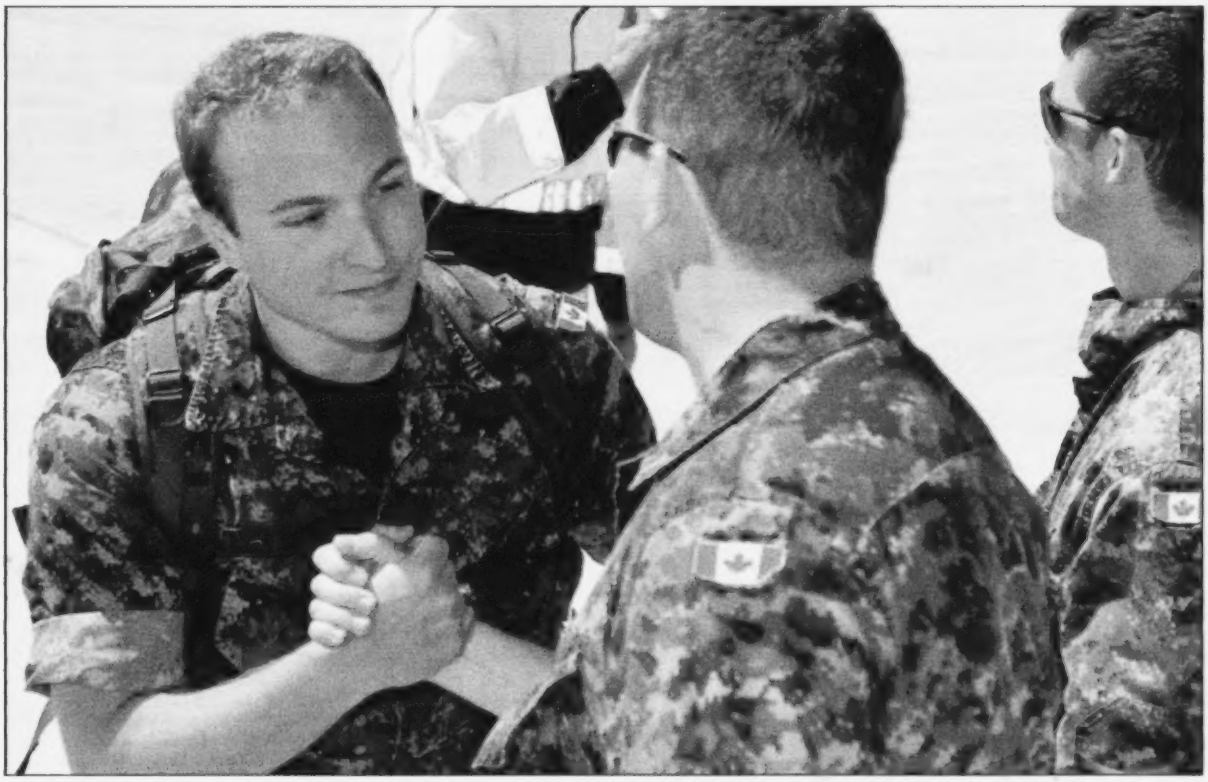


Photo © DND/MDN Canada

# Transition de la vie militaire à la vie civile : regard sur la dernière étape de la carrière militaire

par **Dave Blackburn**

*Titulaire d'un doctorat en sciences sociales avec une spécialisation en sociologie de la santé et d'une maîtrise en service social, le* professeur Dave Blackburn *poursuit ses activités professionnelles à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) – Campus de Saint-Jérôme, où la santé mentale et l'intervention psychosociale chez les militaires et les anciens combattants sont au cœur de ses travaux de recherche. Il a été officier en travail social et il a obtenu en 2014 sa libération volontaire avec le rang de major.*

## Introduction

Tous les militaires des Forces armées canadiennes (FAC) arrivent un jour ou l'autre à l'heure inévitable de la libération. Pour certains, il s'agira d'une libération volontaire, car de nouvelles possibilités professionnelles s'offrent à eux. Pour d'autres, il s'agira d'une libération pour des raisons de santé, car leur état physique ou mental fait en sorte qu'ils ne répondent plus aux critères d'universalité du service[1]. En vertu de ces critères « […] les militaires doivent être en bonne condition physique, aptes au travail et déployables pour aller effectuer des tâches opérationnelles générales »[2]. Il y a aussi des militaires qui obtiendront une libération pour service terminé, étant donné qu'ils ont atteint l'âge obligatoire de la retraite ou qu'ils ont achevé la période de service requis. Dans le pire des cas, certains militaires seront « poussés » vers la libération en raison d'inconduite ou encore de service non satisfaisant. Il existe donc une série de motifs pouvant mener un militaire à la libération des FAC[3].

Pour le militaire de carrière, la démarche libératoire et transitoire de la force armée à laquelle il appartient et s'identifie est une période particulièrement stressante et complexe; en effet, cette démarche touche une multitude de dimensions, autant personnelles, sociales, familiales, financières qu'administratives, qui peuvent influer positivement ou négativement sur l'expérience que vivra le militaire[4,5,6,7,8,9]. En fait, selon Coll et Weiss, éminents chefs de file dans le domaine du travail social militaire, « [l]a transition de la vie militaire à la vie civile peut être une tâche ardue, et pour beaucoup de gens, il s'agit d'une période de confusion[10] ». Ainsi, pour certains militaires, la transition est une période difficile à traverser; pour d'autres, toutefois, elle se fait en douceur et sans véritables heurts. L'expérience libératoire et transitoire est propre à chaque personne[11].

Bien que le ministère des Anciens Combattants du Canada (ACC) juge que la majorité des libérations semblent bien se dérouler, il n'en demeure pas moins que plusieurs difficultés et défis sont reconnus. En effet, une étude d'ACC avance ceci : « Les deux tiers (62 pour 100) des vétérans de la Force régulière des FAC qui ont été libérés du service militaire entre 1998 et 2007 ont déclaré que leur transition à la vie civile avait été facile, tandis qu'un quart (25 pour cent) des répondants

ont indiqué que leur transition à la vie civile avait été difficile. »[12] Cette dernière statistique est très révélatrice, car elle montre qu'un militaire sur quatre vivra avec difficulté le processus transitoire de la vie militaire à la vie civile. Bien entendu, les difficultés peuvent être causées par divers facteurs, elles peuvent prendre différentes formes, avoir des niveaux variables d'intensité, et les solutions peuvent être multiples. Il n'en demeure pas moins que certains militaires, devenus des anciens combattants, subiront les conséquences de cette transition difficile et pourront se retrouver avec de graves problèmes psychosociaux, comme l'itinérance, la dépendance aux substances intoxicantes, la pauvreté, le chômage, le suicide, la criminalité, l'incarcération ou encore des problèmes de santé mentale[13,14,15].

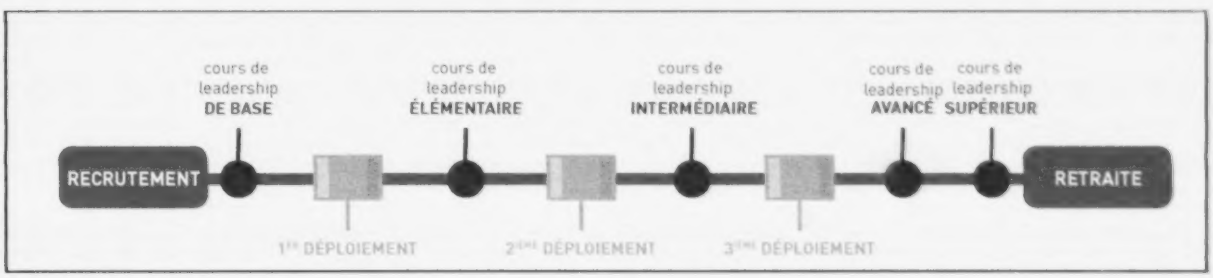
Photo du MDN/SMA (AP)

Les problèmes psychosociaux que nous venons d'énumérer découlent d'une démarche transitoire non réussie par le militaire. Il s'agit d'une inadaptation sociale aux réalités du retour à la vie civile. Dernièrement, une étude a été effectuée pour recenser le nombre de personnes qui se trouve en situation d'itinérance à Montréal. Sur les 3 016 personnes dénombrées, 6 pour 100 étaient d'anciens combattants (181 personnes)[16]. Ces chiffres sont semblables à ceux obtenus en 2013 à Toronto (7 pour 100) et en 2014 à Ottawa (près 140 personnes)[17]. En janvier 2016, Emploi et Développement social Canada a recensé au moins 2 250 vétérans en situation d'itinérance au Canada[18,19]. Ces proportions sont supérieures à la représentation des anciens combattants au sein de la population générale canadienne, qui est d'environ 2 pour 100. À la lumière de ces faits, il y a lieu de croire qu'en investissant dans la préparation des militaires à la transition de la vie militaire à la vie civile, la démarche transitoire serait vécue avec moins de difficultés.

Cet article propose un regard approfondi sur la période qui précède la libération des FAC. Il s'agit d'une période charnière dans la démarche transitoire des militaires qui peut s'échelonner de quelques jours (dans le cas des libérations volontaires) à quelques années (dans le cas des libérations pour des raisons de santé). Comme la durée de cette période est grandement variable, il s'avère quasi impossible d'élaborer un programme transitoire général qui inclurait tous les types de libération. Par conséquent, les FAC doivent considérer toutes les libérations comme des entités individuelles. Notre intention est donc de vous présenter une réflexion et une discussion sur la dernière étape de la carrière militaire ainsi qu'une modélisation de la démarche transitoire de la vie militaire à la vie civile.

## La carrière militaire

Il faut reconnaître que la trajectoire d'une carrière militaire est propre à chacune des femmes et à chacun des hommes qui endossent l'uniforme. Plusieurs facteurs influeront sur le cheminement d'une telle carrière. Parmi ceux-là, il y a le choix du métier, le rendement obtenu à chacune des phases de qualification, les occasions de progression dans le métier, l'ouverture aux affectations et aux déploiements, les réalités familiales, les affinités avec la chaîne de commandement, l'état de préparation individuelle, l'état de santé physique et mentale et la durée de la carrière. Il s'avère donc difficile de tracer une trajectoire de carrière et de progression qui serait propre à un groupe de militaires ou à un métier donné. Il n'en demeure pas moins qu'il est possible de tracer un plan que l'on pourrait dire « typique » de la carrière militaire, entre le moment du recrutement et celui de la retraite, en




Ministère de la Défense nationale, 2013

Figure 1 – Trajectoire typique d'une carrière militaire

tenant pour acquis qu'une carrière devrait s'étaler sur 25 ans[20]. La figure 1 est proposée par le ministère de la Défense nationale[21] et fait ressortir la trajectoire typique d'une carrière militaire

Ce que la figure 1 *n'*illustre *pas* est la disproportion qui existe entre les investissements du ministère de la Défense nationale et des FAC à l'égard d'un candidat lors du recrutement comparé aux investissements à l'égard d'un militaire pour sa retraite, sa libération. En effet, si le civil passera par de nombreuses étapes pendant le recrutement, dont un séjour de 12 à 15 semaines à l'École de leadership et des recrues des FAC, le militaire, quant à lui, qui peut avoir donné 5, 10, 15, 20, 25 ou même jusqu'à 35 ans de sa vie à l'organisation, n'aura droit qu'à une rencontre de quelques heures pour sa libération. Cette disproportion s'explique difficilement puisque les défis d'adaptation semblent plus complexes dans le cadre du retour à la vie civile et que les ressources d'aide dans ce cas sont disparates. Un autre aspect important qui devrait justifier un investissement considérable est qu'au moment de la libération, les militaires sont généralement en moins bonne santé physique et mentale qu'à l'enrôlement, et que les nombreuses affectations ont fait en sorte que leurs réseaux de soutien social se sont effrités[22]. Ainsi, en toute logique, nous pourrions nous attendre à ce que les militaires qui quittent la « famille » des FAC reçoivent une attention particulière, car « Se séparer de la « famille » militaire n'est pas un processus aisé pour bon nombre d'hommes et de femmes [...] »[23].

### Le recrutement ou l'enrôlement

La carrière militaire débute par le recrutement ou l'enrôlement. Après avoir accompli les procédures administratives de l'enrôlement dans un Centre de recrutement des FAC, les candidats à la profession militaire sont envoyés à l'École de leadership et des recrues des FAC pendant une période de 12 semaines (pour les sous-officiers) ou de 15 semaines (pour les officiers). Cet arrêt à Saint-Jean-sur-Richelieu au Québec marque le « véritable » départ de la carrière militaire et l'amorce de la première phase de qualification. Une fois passé la « porte 154 » ou, dans le jargon, « le bureau vert », le candidat se rend compte, en moins de temps qu'il n'en faut pour le dire, dans « quelle aventure » il vient de se lancer. Pendant les semaines suivantes, le candidat doit passer les différentes étapes de la Qualification militaire de base ou de la Qualification militaire de base pour officier.

Comment expliquer que la transition de la vie civile à la vie militaire puisse nécessiter une période aussi longue, pouvant s'étendre sur 12 à 15 semaines au moins? Voici l'une des explications possibles : il n'existe aucune autre carrière ni aucune autre organisation au Canada qui exige une adhésion aussi complète et profonde à un tout nouveau mode de vie, lequel est régi par des règlements, des ordonnances, des valeurs propres, une hiérarchie et un système régimentaire[24]. « Toute nouvelle recrue dans l'armée passe par une phase d'endoctrinement culturel à la vie militaire pour devenir soldat, marin, aviateur ou aviatrice. Après ça, on appartient à la communauté militaire. On s'occupe de vous. C'est tout à fait particulier. »[25]

Du point de vue du ministère de la Défense nationale, les candidats à la profession militaire ont besoin d'une période d'endoctrinement pour devenir des militaires. On dit ceci sur cette période : « Les candidats auront des libertés restreintes pendant les quatre premières fins de semaine du cours, avec de l'entraînement prévu les samedis et dimanches. Cette période vise à développer les habiletés de base, à faciliter l'intégration à la vie militaire et à développer l'esprit d'équipe entre les membres du peloton. »[26] Ce passage obligé suppose donc un endoctrinement au sens que l'amène Dupuis-Déri, qui va comme suit : « ... [L'endoctrinement] se distingue par son caractère volontariste et par son orientation politique : l'objectif est d'encourager par un discours et/ou par une pratique formative le respect, voir l'enthousiasme, à l'égard de l'autorité officielle ou de l'idéologie que celui ou celle qui endoctrine entend servir »[27]. Quant aux valeurs particulières aux organisations militaires, elles incluent les suivantes : « [...] abnégation, obéissance, acceptation du sacrifice, efforts communs et autodiscipline »[28].

Dans cette perspective, les FAC désirent former des leaders militaires et pour ce faire, les candidats doivent adhérer à un mode de vie particulier, à des valeurs propres aux systèmes militaires et à un cadre de formation et de perfectionnement professionnel continu. La figure 2[29] montre les cinq éléments (expertise, capacités cognitives, capacités sociales, capacités de changement et idéologie professionnelle) du leader au vu des niveaux de leadership du militaire.

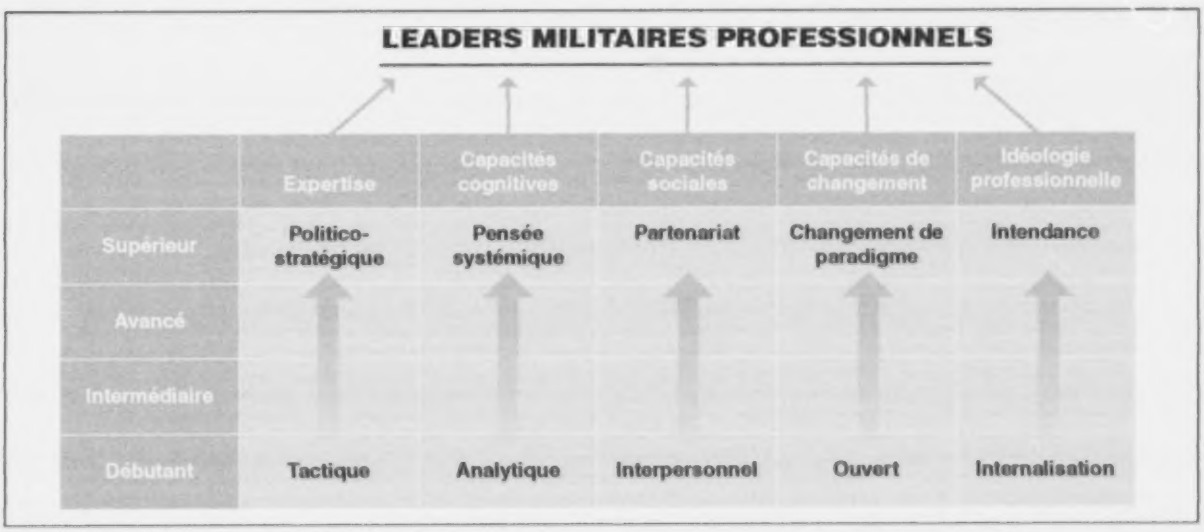



Figure 2 – Cadre de perfectionnement professionnel des leaders

Il y a lieu de croire que l'adaptation pour un civil au mode de vie militaire suppose l'assimilation d'une multitude de composantes particulières et uniques. Cette adaptation est graduelle, mais ne cause pas nécessairement de déséquilibre psychosocial persistant pour le civil qui a librement fait le choix de se joindre à l'organisation militaire.

## La retraite ou la libération

La carrière militaire se conclut par la libération ou la retraite. Sur le plan pratique, cette dernière étape est essentiellement administrative, mais elle se répercute sur plusieurs facettes de la vie du militaire. Ainsi, le militaire sera invité à entreprendre une série de démarches qui concernent ses prestations de retraite, le retour de son équipement et son dernier déménagement. Il pourra aussi participer, s'il le désire, à un séminaire de préparation à une seconde carrière. L'entrevue de transition avec un gestionnaire de cas d'Anciens Combattants Canada, qui est facultative, peut aussi avoir lieu. Cette rencontre est axée sur la transmission d'informations concernant les programmes offerts aux anciens combattants et, en particulier, les demandes de prestations d'invalidité. Finalement, avant de quitter officiellement l'organisation, le militaire pourra voir sa carrière honorée dans le cadre d'un dîner de départ dans la dignité, où il recevra des cartes, des certificats, et où seront donnés quelques discours concernant ses réalisations.

Dans un tel cas, il n'y aura pas de période d'endoctrinement à la vie civile. Or, pour un militaire qui a passé plusieurs années dans un système très organisé, régimentaire et peu flexible qui s'occupait de la majeure partie des sphères professionnelles de sa vie, l'absence ou la perte du soutien de cette structure est déstabilisante[30]. À vrai dire, la rupture de ce que Karine Regimbald et Jean-Martin Deslauriers, de l'Université d'Ottawa, appellent la symbiose entre le militaire et l'institution des FAC « qui exige de ses membres l'oubli ou la perte de soi, qui leur impose des exercices menant à une resocialisation et qui leur impose un système de valeurs »[31] se veut une source de contradiction et n'a pas d'équivalents dans la vie civile. « Les membres du personnel militaire en transition ainsi que leur famille doivent désormais se débrouiller seuls; certains ressentent un sentiment d'abandon et d'exclusion. »[32] Les défis transitoires sont multiples et peuvent être liés au retour sur le marché civil de l'emploi ou dans une institution académique, à des problèmes de santé physique et mentale, à l'accessibilité aux services de santé et aux services sociaux provinciaux, à des difficultés psychosociales, à un manque ou à une absence de soutien social, à une mixité d'émotions vécues et à des enjeux familiaux[33,34].

Bien que la totalité des études consultées présente des résultats indiquant que la majorité des militaires vivront la transition avec succès, Paul Davies, associé de recherche à l'Université Lancaster, admet que ces derniers sont discutables[35]. En effet « [...] il est possible de soutenir que les données sur les transitions sont ouvertes à l'interprétation, car la transition se produit à différents niveaux, par exemple, sur le plan occupationnel et émotionnel, et ce qui pourrait être perçu comme une transition réussie à un niveau pourrait dissimuler le fait que la transition ne s'est pas aussi bien déroulée à un autre niveau »[36].

Pour certains militaires, qui n'auraient pas pris le temps de se monter un plan d'action en vue de la retraite qui favoriserait un sentiment d'appartenance à la communauté (lieu où vivre et habiter), un sens à la vie, des relations interpersonnelles, des activités de loisir, un projet occupationnel (emploi ou école) et l'accès à des services de santé[37], l'adaptation pourrait être brutale et mener au déséquilibre psychosocial. Certains auteurs avancent que la transition de la vie militaire à la vie civile se veut un sérieux exercice de planification à long terme qui doit se préparer 12 mois à tout le moins avant la libération[38].

## Recrutement et retraite : Deux démarches d'adaptation différentes

Dans la perspective d'une carrière dans les FAC, un militaire et sa famille doivent sans cesse s'adapter, du recrutement jusqu'à la retraite. De multiples situations liées à la vie militaire nécessitent une adaptation. À titre d'exemple, il y a l'entraînement de base, les phases de métier, les cours de leadership, les entraînements, les entraînements de prédéploiements, les déploiements, le retour d'un déploiement, les affectations au Canada et les affectations outremer, pour ne nommer que ceux-là. Cette démarche d'adaptation constante touche autant les aspects psychologiques, sociaux, culturels, professionnels que familiaux. Le stress ressenti par le militaire dans différentes situations se veut une réaction d'adaptation aux contraintes de l'environnement. La réaction d'adaptation, appelée *coping* par les psychologues Richard L. Lazarus et Susan Folksman représente « l'ensemble des efforts cognitifs et comportementaux toujours changeants que déploie l'individu pour répondre à des demandes internes et/ou externes spécifiques, évaluées comme fortes et dépassant ses ressources adaptatives »[39]. Il n'est donc pas faux de dire qu'autant le recrutement que la retraite se veut un « processus qui entoure l'incessante interaction entre l'homme et le monde dynamique dans lequel il évolue et interagit »[40]. Il s'agit de deux démarches d'adaptation différentes qui confrontent l'homme et la femme à des « stresseurs » de sources propres à chacune des démarches. La subjectivité de la perception d'une démarche par l'individu se veut un élément central, car ce qui est perçu stressant pour l'un ne l'est pas nécessairement pour l'autre[41].

Le champ de recherche autour de l'adaptation et du *coping* est vaste. Cependant, les théories des transitions des rôles trouvent un écho fort pertinent dans le contexte de la transition de la vie civile à la vie militaire et de la vie militaire à la vie civile. La transition vécue lors de la libération des FAC se veut d'abord et avant tout une transition professionnelle. Ces théories permettent « [...] de rendre intelligibles, lors de ces transitions, les processus à l'œuvre dans les échanges sujet-environnement, c'est-à-dire d'expliquer les modalités d'adaptation aux nouveaux rôles professionnels et les modifications réciproques du sujet et de son environnement de travail »[42].

## Le processus transitoire de la vie militaire à la vie civile en quatre phases

Il n'y a pas de consensus au sein de la communauté scientifique et militaire sur une définition opérationnelle du processus transitoire de la vie militaire à la vie civile (*Military-Civilian Transition* en anglais). Il n'y a pas plus de modèles conceptuels qui obtiennent l'unanimité. Quelques recherches scientifiques ont permis de faire avancer la conceptualisation de la démarche transitoire sans toutefois en arriver à un modèle explicatif. La communauté scientifique s'entend sur le fait que le processus transitoire de la vie militaire à la vie civile est complexe, individuel et qu'il met en jeu de multiples dimensions[43]. La démarche transitoire pourrait avoir des effets sur l'équilibre psychosocial, sur la qualité de vie, sur le bien-être et sur la santé.

Certaines études américaines ont fait ressortir le poids de certains facteurs dans la démarche transitoire. Nous jugeons qu'il faut faire

une lecture interprétative de ces résultats et qu'il faut les positionner dans un contexte canadien. Entre autres, il ressort que de posséder des études collégiales et universitaires ainsi que d'avoir le titre d'officier faciliteraient la démarche transitoire[41]. En contrepartie, le fait d'avoir vécu des expériences traumatisantes, d'avoir été gravement blessé, d'avoir servi dans une zone de combat et d'avoir connu un militaire qui est mort ou blessé compliquerait la démarche transitoire[45].

L'étude de Lisa Burkhart et de Nancy Hogan[46], de l'Université Loyola, auprès de 20 femmes militaires amène une meilleure compréhension de cette transition chez les femmes. L'étude fait ressortir les moyens d'adaptation utilisés par les femmes militaires dans sept catégories spécifiques. Cette étude est intéressante, mais sa portée est limitée.

Entre 2014 et 2016, nous avons mené une étude qualitative[47] auprès de 17 anciens combattants parlant le français et vivant dans la province de Québec. Parmi les principaux résultats obtenus, il en ressort que la transition génère des sentiments négatifs pour la majorité des participants, principalement chez les libérés pour des raisons médicales; le type de libération (volontaire/fin de service ou raisons de santé) a une incidence sur la transition; la préparation personnelle joue un rôle très important; finalement; la création et le maintien d'un réseau social préalablement à la période transitoire s'avèrent un élément qui influe positivement sur l'expérience[48]. Au sujet du dernier point, il semble que les militaires qui conservent un fort lien social avec des civils aient plus de facilité à vivre leur transition.

De tous les articles scientifiques consultés, Andrew Castro et Sara Kintzle[49], de l'Université Southern California, sont ceux qui conceptualisent le plus clairement la démarche transitoire dans ce qu'ils appellent « la théorie de la transition militaire » (*Military Transition Theory* en anglais). En effet, ces auteurs postulent que la démarche transitoire de la vie militaire à la vie civile comprend trois phases qui sont en interaction et qui se chevauchent. Chacune des phases fait entrer en jeu des facteurs individuels, interpersonnels, communautaires et organisationnels qui influeront sur la transition[50]. Les auteurs désignent la première phase « l'approche de la transition militaire où des facteurs personnels, culturels et transitoires édifieront les bases de la trajectoire transitoire »[51]. Ils désignent la seconde phase « la gestion de la transition »; celle-ci porte sur les facteurs individuels, communautaires, organisationnels et transitoires qui auront une incidence sur la progression individuelle de la vie militaire à la vie civile[52]. Finalement, la troisième phase, qui s'intitule « l'évaluation de la transition », décrit les résultats liés à la transition (selon les interprétations du militaire)[53].

La théorie proposée par Castro et Kintzle est axée sur la transition de la vie militaire à la vie civile de soldats américains. De notre point de vue, bien qu'elle ajoute à la réflexion sur cette dernière étape de la carrière militaire et tente de conceptualiser un phénomène peu étudié et mal documenté, cette théorie est incomplète et plus ou moins applicable aux réalités des militaires canadiens.

Dans ce contexte, nous proposons un modèle canadien qui se nomme le *Modèle du processus transitoire de la vie militaire à la vie civile*. Notre modèle comporte quatre phases consécutives et reliées entre elles. Selon notre modèle, l'entièreté du processus transitoire de la vie militaire à la vie civile est basée sur une responsabilité partagée entre plusieurs parties. Bien évidemment, le militaire et sa famille jouent un rôle capital et ont une part des responsabilités à chacune des phases. Le ministère de la Défense nationale a un rôle très actif dans la phase de prélibération et de libération. Quant à lui, le ministère des Anciens Combattants est un acteur central lors de la phase de libération. Finalement, les gouvernements provinciaux, municipaux et les organismes communautaires et sociaux voués ou non aux anciens combattants se veulent au cœur de la phase de postlibération.

Chaque phase du *Modèle du processus transitoire de la vie militaire à la vie civile* inclut des facteurs sociaux, personnels, familiaux, relatifs à l'état de santé, financiers, académiques ou professionnels et psychologiques. C'est la somme de ces facteurs qui détermineront si le militaire en transition est en mesure de s'adapter à sa nouvelle condition de vie civile. Cette adaptation ou cette inadaptation sera perçue subjectivement par le militaire en transition par l'entremise d'indicateurs comme la qualité de vie, le bien-être, l'intégration sociale et la santé. La figure 3 présente la version graphique du modèle.

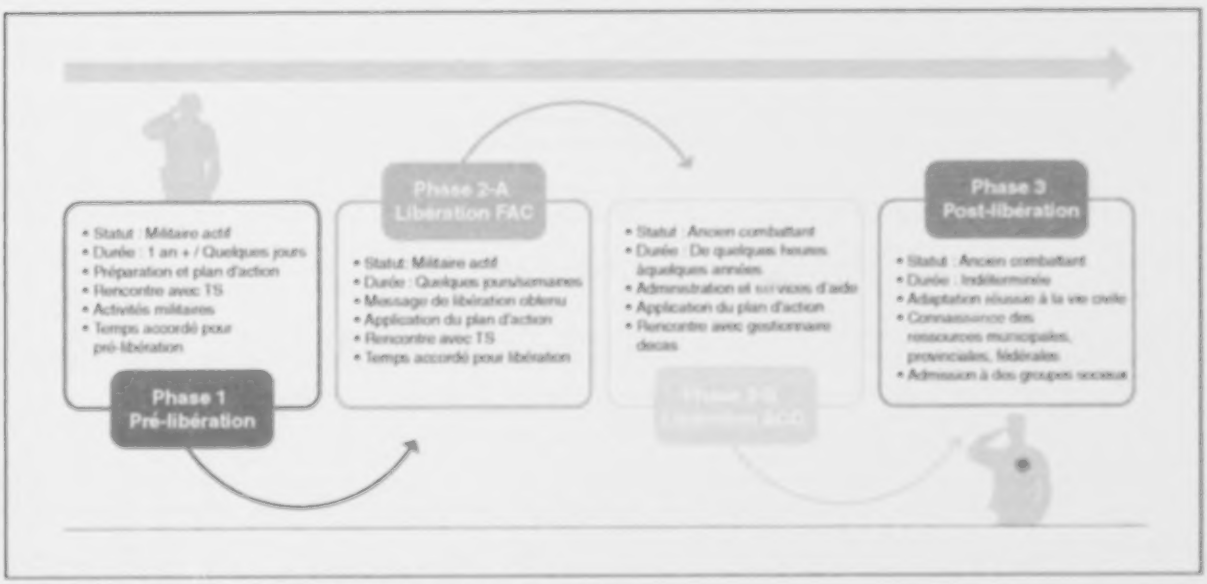



Figure 3 – Modèle de la démarche transitoire de la vie militaire à la vie civile

Nous vous présentons, ci-après, les caractéristiques détaillées de chacune des phases.

| Phase 1 – Prélibération | |
|---|---|
| **Statut** | **Militaire actif** |
| Début de la phase | Phase qui débute avec le désir de demander sa libération volontaire, avec l'approche de l'âge de la retraite obligatoire, avec des indicateurs de conduites incompatibles avec le service militaire ou avec l'annonce d'une catégorie médicale permanente. |
| Fin de la phase | Avec la réception du message de libération. |
| Durée | Variable. 1 an et plus à quelques jours, avant d'obtenir la libération. |
| Points dont il faut tenir compte | Le type de libération est à considérer. L'état de santé du militaire. Le niveau d'éducation. Le métier du militaire. Le statut matrimonial. Le choix d'un milieu de vie. Le projet occupationnel. |
| Mesures à prendre | Préparation d'un plan d'action en vue de la transition. |
| Occupation du temps | Le militaire vaque à ses occupations habituelles si sa condition lui permet, mais il devrait avoir du temps à sa disposition pour préparer sa libération. |
| Soutien des FAC | Rencontres individuelles entre le militaire et un officier en travail social/travailleur social pour préparer la libération. Rencontre familiale entre le militaire, les membres de sa famille et un officier en travail social/travailleur social. |

| Phase 2-A – Libération des FAC | |
|---|---|
| **Statut** | **Militaire actif** |
| Début de la phase | Phase qui débute avec la réception du message de libération. |
| Fin de la phase | Phase qui se termine au dernier jour de service actif (incluant la reprise de congé). |
| Durée | Variable. Quelques jours à quelques semaines. |
| Points dont il faut tenir compte | Obtention du message de libération. Phase essentiellement administrative qui inclut ceci : procédures de départ, prestations de retraite, dernier déménagement, remise de l'équipement militaire, repas de départ. Continuité des services médicaux tant et aussi longtemps que l'état du militaire n'est pas stabilisé. |
| Mesures à prendre | Début de l'application du plan d'action en vue de la transition. |
| Occupation du temps | Le militaire devrait jouir de la majorité de son temps pour préparer sa libération. |
| Soutien des FAC/ACC | Rencontres individuelles de suivi entre le militaire et un officier en travail social/travailleur social pour s'assurer d'un cheminement positif de la libération. Rencontre avec un gestionnaire de cas des FAC et d'ACC. |

| Phase 2-B – Libération d'ACC | |
|---|---|
| **Statut** | **Ancien combattant et civil en devenir** |
| Début de la phase | Phase qui débute avec la réception du message de libération. |
| Fin de la phase | Variable. |
| Durée | De quelques heures à quelques années. |
| Points dont il faut tenir compte | Phase où l'ancien combattant négocie avec ACC pour la prestation de services. Phase administrative, de services et de soins. Le type de libération et les enjeux transitoires. |
| Mesures à prendre | Application du plan d'action en vue de la transition. Adhésion à des groupes d'anciens combattants. |
| Occupation du temps | L'ancien combattant est maître de son temps. |
| Soutien d'ACC | Rencontres avec un gestionnaire de cas d'ACC. Programmes et services en place si reconnu ayant accès. |

| Phase 2-C – Postlibération | |
|---|---|
| **Statut** | **Ancien combattant et civil à part entière** |
| Début de la phase | Phase qui débute lorsque l'ancien combattant a une perception subjective d'adaptation à la vie civile. |
| Fin de la phase | Indéterminée. |
| Durée | Variable. Chaque ancien combattant atteindra cette phase à son rythme, et ce, en fonction de plusieurs facteurs. |
| Point dont il faut tenir compte | Le type de libération doit entrer en jeu. L'intégration sociale. Le sentiment d'appartenance à la communauté. Les relations interpersonnelles. Les activités sociales et sportives. Le plan occupationnel. L'état de santé. |
| Mesures à prendre | Participation sociale et communautaire de l'ancien combattant. Adhésion à des groupes sociaux et/ou d'anciens combattants. |
| Occupation du temps | L'ancien combattant est maître de son temps. |
| Soutien | Accès à des services de santé et à des services sociaux de la province. Programmes sociaux et communautaires. Initiatives pour les anciens combattants. |

### Regard sur la prélibération et la libération des FAC

*« Les FAC et le ministère de la Défense nationale ont la responsabilité première de fournir des services et des programmes de transition aux membres des FAC toujours actifs; de plus, tout devrait être fait pour aider les membres des FAC libérés, notamment ceux qui sont malades ou blessés, à réussir leur transition à la vie civile. »*[54]

En premier lieu, la phase 1, soit celle de la prélibération, fait appel à une responsabilité partagée entre le militaire, sa famille, les FAC et le ministère de la Défense nationale. Le militaire qui amorce cette phase peut soit avoir décidé de demander une libération volontaire, soit savoir que sa libération viendra en raison de l'âge obligatoire de la retraite, ou encore, il peut avoir obtenu une catégorie médicale permanente qui entraînera sa libération pour des raisons de santé. La notion de temps peut être abstraite, mais il est souhaitable que le militaire commence à réfléchir à sa libération le plus rapidement possible. Cette réflexion devra porter sur les facettes sociales, personnelles, familiales, de la santé physique, de la santé mentale, financières, scolaires et professionnelles. La facette professionnelle revêt une importance particulière, car selon une étude, la majorité (89 pour 100) des anciens combattants travaillent après leur libération[55]. Le militaire devra prendre soin de se monter un plan d'action réaliste et structuré.

Les FAC peuvent jouer un rôle de premier plan durant la phase de prélibération. En effet, qui de mieux placé que les officiers en travail social et les travailleurs sociaux pour aider les militaires et les familles à préparer cette phase de la prélibération et ultimement la transition vers la vie civile? « Le travail social est une profession orientée vers l'aide à des individus, des familles, des groupes et des collectivités dans le but de les aider à améliorer leur bien-être. Il s'engage à aider les individus à développer leurs habiletés et leur capacité d'utiliser leurs propres ressources et celles de la communauté pour résoudre leurs problèmes »[56] ou pour les prévenir. En outre, plusieurs défis liés à la transition sont de nature psychosociale, de sorte que les travailleurs sociaux, en utilisant une approche systémique, sont en mesure d'examiner les difficultés diverses et de s'y attaquer avec le militaire et sa famille[57].

Actuellement, les travailleurs sociaux et les officiers en travail social des FAC n'ont absolument aucun rôle à jouer dans le démarche transitoire de la vie militaire à la vie civile. Il s'agit à notre avis d'un important manque à combler surtout lorsque ces derniers ont comme mandat de soutenir et d'encourager « tous les membres des FAC afin qu'ils jouent un rôle actif dans le maintien de leur santé » et de créer et d'appuyer « un climat favorisant la bonne santé mentale, et ils s'efforceront de réduire les facteurs qui peuvent y nuire »[58].

Un minimum de trois rencontres devrait être obligatoire lors des phases de prélibération et de libération des FAC. La première rencontre devrait avoir lieu entre le travailleur social et le militaire exclusivement, dès l'imminence de la libération. Cette première rencontre permettrait d'édifier les premiers jalons d'un plan d'action incluant des objectifs à court, moyen et long terme de même que des

Photo du MDN/MMA (AP)

moyens pour les atteindre. La seconde rencontre devrait avoir lieu quelques semaines plus tard entre le travailleur social, le militaire et les membres de sa famille. Elle aurait comme but d'éduquer la famille sur les défis probables de la transition. La troisième rencontre devrait avoir lieu lors des derniers jours à titre de militaire actif pour valider son état, la mise en place de son plan, l'aiguillage vers des ressources externes au besoin.

En somme « les travailleurs sociaux militaires occupent une position clé au sein des Forces canadiennes : à titre d'experts, ils sont consultés sur le bien-être des troupes »[39]. Leurs contributions au bien-être des militaires devraient donc être en place jusqu'au moment « de suspendre l'uniforme ».

## Conclusion

Par ces nombreuses conséquences sur les mécanismes d'adaptation propres et subjectifs à chaque militaire qui obtient sa libération des FAC et sur le succès ou l'échec du passage de la vie militaire à la vie civile de même que sur le développement de problèmes psychosociaux, il s'avère plus que nécessaire pour les autorités militaires de se pencher sur les phases de prélibération et de libération. Ces premières phases sont cruciales dans la démarche transitoire et l'entière responsabilité revient au ministère de la Défense nationale, aux FAC, au militaire et à sa famille. Un militaire qui est bien orienté et bien outillé devrait vivre la démarche d'adaptation avec moins de difficultés que celui ou celle qui doit compter que sur sa propre personne, avec une préparation limitée. Les FAC possèdent toutes les ressources nécessaires au sein de leur effectif pour instaurer des initiatives préparatoires à la transition. Il ne suffit que d'un peu de volonté, assortie d'une reconnaissance de l'urgence d'agir.

RMC

## NOTES

1. Ministère de la Défense nationale. (2015). *DOAD 5023-0, Universalité du service*. Repéré à http://www.forces.gc.ca/fr/a-propos-politiques-normes-directives-ordonnances-administratives-defense-5000/5023-0.page
2. *Ibid*
3. Nous vous invitons à consulter la référence suivante pour obtenir de plus amples informations sur les catégories, motifs de libération et instructions spéciales : Ministère de la Défense nationale (2015). *ORFC : Volume I - Chapitre 15 Libération*. Repéré à http://www.forces.gc.ca/fr/a-propos-politiques-normes-directives-ordonnances-reglements-royaux-vol-01/ch-15.page
4. Thompson, J. et Lockhart, W. (2015). *Backgrounder for the Road to Civilian Life (R2CL) Program of Research*. Charlottetown : Ministère des Anciens combattants du Canada/Gouvernement du Canada
5. Jolly, R. (1996). *Changing Step*. Londre : Brassey's Ltd
6. Cutright, K., Wiggins, A.M. et Dick, G.L. (2014). Adjustment to civilian life. Dans Dick, G.L., *Social Work Practices with Veterans*, Washington : NASW Press.
7. Castro, C.A. et Kintzle, S. (2014). Suicides in the military: The post-modern combat veteran and the Hemmingway effect. *Current Psychiatry Reports*, 16(8), p.1-9.
8. Hay, M.T., Rorrer, L., Rivera, J.R., Krannich, R. et Krannich, C. (2006). *Military Transition to Civilian Success*, Monsanas Park : Impact Publications
9. Wolfe, T. (2012). *Out of Uniform*, Washington : Potomac Books.
10. Coll, J.E. et Weiss, E.L. (2013). Transitioning Veterans Into Civilian Life. Dans Rubin, A., Weiss, E.L. et Coll, J.E., Handbook of Military Social Work, Hoboken : John Wiley and Sons Inc., p.281.
11. Ibib
12. Ministère des Anciens combattants du Canada. (2014). *Enquête sur la transition à la vie civile : Rapport sur les vétérans de la force régulière – Sommaire*. Repéré à http://www.veterans.gc.ca/fra/about-us/research-directorate/publications/reports/survey-trans-exec
13. Sous-comité des anciens combattants, (2014). La transition à la vie civile des anciens combattants, Ottawa : Sénat/Gouvernement du Canada.
14. Brenner, L. A., et Barnes, S. M. (2012). Facilitating treatment engagement during high-risk transition periods: A potential suicide prevention strategy. *American Journal of Public Health*, 102(S1), p.S12–S14.
15. Pease, J.L., Billera, M. et Gerard, G. (2016). Military Culture and the Transition to Civilian Life: Suicide Risk and Other Considerations, *Social Work*, 61(1), p.83-86.
16. Latimer, E., McGregor, J., Methot, C. et Smith, A. (2015). Je compte MTL 2015 : Dénombrement des personnes en situation d'itinérance à Montréal le 24 mars 2015. Montréal : Douglas – Institut universitaire en santé mentale.
17. Seguart, A. et Bauer, A. (2015). *L'ampleur et la nature de l'itinérance chez les vétérans au Canada*. Ottawa : Emploi et Développement social Canada/Gouvernement du Canada.
18. *Ibid*
19. Il est essentiel de noter que les données d'Emploi et Développement social Canada sont incomplètes, car elles proviennent d'une recension de 60 refuges d'urgence à la grandeur du Canada. Il est donc possible que certains anciens combattants qui ne fréquentent pas l'un de ces refuges ne soient pas comptabilisés.
20. Une carrière militaire ouvrant droit à des prestations de retraite à la libération doit compter 25 années de service admissible soit 9 131 jours. Pour plus amples informations, veuillez consulter le lien http://www.forces.gc.ca/fr/communaute-fac-pension/votre-pension.page
21. Ministère de la Défense nationale. (2013). *Stratégie du Médecin général en matière de santé mentale*, Ottawa : Gouvernement du Canada.
22. Blackburn, D. (2016, 21 mars). Et si les anciens combattants avaient accès aux services de santé des Forces armées canadiennes..., *45eNord.ca*. Repéré à http://www.45enord.ca/2016/03/et-si-les-anciens-combattants-avaient-acces-aux-services-de-sante-des-fac/
23. Sous-comité des anciens combattants, (2014), p.1
24. Blackburn, D. (2013). *Canadiens en Europe – Élaboration d'un programme psychosocial d'appui à l'adaptation*, Louvain-la-Neuve : Belgique, Académia-L'Harmattan.
25. Siew, A. (2014). Témoignage. Dans Sous-comité des anciens combattants, *La transition à la vie civile des anciens combattants*, Ottawa : Sénat/Gouvernement du Canada, p. 1.
26. École de leadership et de recrues des Forces armées canadiennes. (2016). *Instructions de ralliement Qualification militaire de base (QMB) et Qualification militaire de base des officiers (QMBO)*, Saint-Jean-sur-Richelieu : Ministère de la Défense du Canada, p. 7.
27. Dupuis-Déri, F. (2006). Les élections de Conseils d'élèves : méthode d'endoctrinement au libéralisme politique, *Revue des sciences de l'éducation*, 32(3), p. 604.
28. St-Denis, T. (2015). Les soldats de l'avenir : « une rareté… » Tendances relatives au personnel militaire dans les pays développés, *Revue militaire canadienne*, 15(4), p. 15
29. Ministère de la Défense nationale. (2016). *Système de perfectionnement professionnel des Forces armées canadiennes*, Repéré à http://www.forces.gc.ca/fr/instruction-perf-prof/index.page
30. Coll, J.E. et Weiss, E.L. (2013).
31. Réginbald, K. et Deslauriers, J-M. (2010). Vie militaire et paternité, *Reflets*, 16(1), p. 205.
32. Sous-comité des anciens combattants. (2014), p. 1
33. Pease, J.L., Billera, M. et Gerard, G. (2016).
34. Sayer, N. A., Frazier, P., Orazem, R. J., Murdoch, M., Gravely, A., Carlson, K. F., et al. (2011). Military to civilian questionnaire: A measure of post deployment community reintegration difficulty among veterans using Department of Veterans Affairs medical care. *Journal of Traumatic Stress*, 24, 660–670.
35. Davies, P. (2014). *Difficult Life Transitions: Learning and Digital Technologies in the Military to Civilian Transition. A Literature Review*, Lancaster : Centre for Technology Enhanced Learning.
36. *Ibid*, p.12.
37. Sayer, N. A., Frazier, P., Orazem, R. J., Murdoch, M., Gravely, A., Carlson, K. F., et al. (2011).
38. Coll, J.E. et Weiss, E.L. (2013).
39. Lazarus, R.S. et Folkman, S. (1984). *Stress, Appraisal and Coping*, New York: Springer, p.141
40. Jakubowicz, A. (2002). L'adaptation psychologique, *Encyclopædia Universalis*, Paris : Encyclopædia Universalis, p.247-250.
41. Blackburn, D. (2013).
42. Martin-Canizarès, C. et Baubion-Broye, A. (2007). Transition professionnelle et orientation de rôle dans la fonction de cadre, *Relations industrielles / Industrial Relations*, 62 (4), p. 643.
43. Thompson, J. et Lockhart, W. (2015)
44. Morin, R. (2011). *The Difficult Transition from Military to Civilian Life*, Washington : Pew Research Center Social and Demographic Trends.
45. *Ibid*
46. Burkhart L., et Hogan N. (2015). Being a Female Veteran: A Grounded Theory of Coping With Transitions. *Social Work in Mental Health*, 13(2), p.108-127.
47. Un article scientifique au sujet de notre étude s'intitulant *De la vie militaire à la vie civile : Enjeux transitoires pour les anciens combattants* sera publié au courant de l'année 2016-2017.
48. Blackburn, D. (2015). *De la vie militaire à la vie civile : enjeux transitoires pour les anciens combattants*. Communication présentée au 6e Forum annuel de Recherche sur la santé des militaires et des vétérans, Québec, Québec, Résumé repéré à https://cimvhr.ca/forum/fr/CIMVHR-Forum-Abstracts-2015.pdf
49. Castro, C.A. et Kintzle, S. (2014)
50. *Ibid*
51. *Ibid*
52. *Ibid*
53. *Ibid*
54. Sous-comité des anciens combattants, (2014), p. 12.
55. Ministère des Anciens combattants du Canada. (2014)
56. Association canadienne des travailleurs sociaux. (2016). Le travail social, qu'est-ce que c'est?, Repéré à http://www.casw-acts.ca/fr/le-travail-social-quest-ce-que-cest
57. Cutright, K., Wiggins, A.M. et Dick, G.L. (2014).
58. Ministère de la Défense nationale. (2012). *Manuel de référence du travail social des Forces canadiennes*, Ottawa : Gouvernement du Canada.
59. Réginbald, K. et Deslauriers, J-M. (2010), p. 205.

MDN/CMR Saint-Jean, photo CMR2014-049-Mario Poirier

# Les principes fondamentaux du leadership inclusif

par Joseph Harding

## Introduction

Bon nombre de chercheurs ont conclu que le milieu de l'éducation était plus ouvert à tous que dans le passé, mais qu'il reste des problèmes à résoudre pour la prochaine génération d'étudiants, de professeurs et de cadres supérieurs. Dans le présent article, l'auteur fait une proposition succincte relative au leadership inclusif dans le milieu de l'éducation, directement appliqué à trois groupes visés par l'équité en matière d'emploi au sein des Forces armées canadiennes (FAC). Il décrit également quelques concepts liés au leadership inclusif – l'un d'eux se rapportant à l'inclusivité, et les deux autres, au leadership, tant *transformationnel* que *participatif*. L'inclusivité dans le domaine de l'éducation et le leadership transformationnel seront expliqués en tant que concepts distincts, puis combinés à une proposition axée sur la perspective du milieu de l'éducation. Il présentera des arguments défendant une telle vue de l'éducation au regard de la validité, de la valeur pratique et de l'utilité. Enfin, il comparera la perspective proposée à des considérations d'un autre ordre. Exercé dans le domaine de l'éducation, le leadership inclusif est un moyen non seulement d'accroître les occasions de favoriser l'apprentissage par la diversité, mais aussi de faciliter l'éducation au sein des FAC, qui sont soucieuses d'améliorer leur adaptabilité, celle-ci étant un principe important tant du leadership que de l'art de la guerre.

## Ressources sur le Web

Spécialiste du leadership dans le milieu de l'éducation, Susan Bainbridge, Ph. D., fournit une excellente ressource sur le leadership inclusif dans le domaine de l'éducation[1] à l'adresse http://www.livebinders.com/play/play?id=80716. Étant donné que ce site est constamment actualisé et qu'il renferme des liens donnant accès à de l'information sur des travaux de recherche en cours, la date indiquée dans la note bibliographique est 2016. Il présente sous forme de tableaux des liens vers des articles portant sur l'inclusivité dans le milieu de l'éducation et présentant des concepts pertinents relatifs au leadership, avec des exemples. De plus, des sites Web du style de celui qui porte uniquement sur l'inclusivité dans l'éducation, que soutiennent des éducateurs partisans de l'inclusivité, comme Paula Kluth, Ph. D., fournissent des exemples de modèles pratiques et intuitifs fondés sur la recherche, que peuvent utiliser les personnes qui appliquent les principes de l'inclusivité au jour le jour : http://www.paulakluth.com/readings/inclusive-schooling/is-your-school-inclusive/.

En outre, les FAC ont un centre d'excellence intégré en matière de leadership, au Quartier général de la Génération du personnel militaire, où le Service de perfectionnement professionnel assure la gestion de la doctrine du leadership des FAC. Les personnes désireuses de se procurer les ouvrages, les politiques pertinentes et les documents de recherche publiés peuvent présenter une demande

en passant par le site Web qui se trouve à l'adresse suivante : http://www.forces.gc.ca/fr/instruction-perf-prof/index.page. Le rôle principal du Service de perfectionnement professionnel est de gérer les besoins actuels et futurs des chefs qui dirigent les FAC.

## L'inclusivité dans le domaine de l'éducation

L'inclusivité dans l'éducation n'est pas une nouveauté. Le système d'éducation du Nouveau-Brunswick a eu son champion il y a environ 25 ans, soit Gordon Porter, Ph. D. Ce Canadien a joué un rôle essentiel de leadership transformationnel aux fins de la mise en place d'un système inclusif. Selon Jude McArthur, Ph. D., maîtresse de conférences de l'Institut d'éducation de l'Université Massey, en Nouvelle-Zélande, « [l]es activités systémiques mises en place dans les écoles étaient axées sur le soutien, les ressources et le perfectionnement professionnel, qui permettaient d'inclure et de former tous les étudiants, et Gordon soutient que l'inclusion nous amène à nous concentrer sur l'amélioration des écoles[2]. » [TCO]

Si nous voulons parvenir à résoudre les difficultés qui font obstacle à l'inclusivité, nous devons d'abord comprendre ce qu'*est* l'inclusivité et ce qu'elle *n'est pas*. Nous pouvons avancer que l'« inclusivité » réunit les éléments que sont l'égalité, la diversité et l'inclusion afin d'atteindre le but établi, qui est de présenter le « TOUS » en tant que résultat, comme l'illustre la figure 1[3]. Bien que le terme « TOUS » renvoie à toutes les personnes comprises dans le système d'éducation et qu'il puisse être une expression de l'altruisme, l'idée est que l'atteinte de l'objectif de l'égalité des chances pour les diplômés de notre société est d'autant plus réalisable que le milieu de l'éducation est inclusif. Les trois éléments sont illustrés de façon simple dans la figure 1, qui représente bien en quoi consiste l'inclusivité. Le critère de réussite est la capacité de transposer la simplicité du message dans la complexité de la bureaucratie du système d'éducation, soit de remplacer les comportements stéréotypés par des comportements caractérisés par les trois éléments fusionnés qui sont présentés, et finalement de gérer l'espoir qu'il soit possible d'atteindre non pas un simple *état final, mais un état stable d'amélioration continue*. Une telle stabilité pourrait être le jalon qui marque le succès.

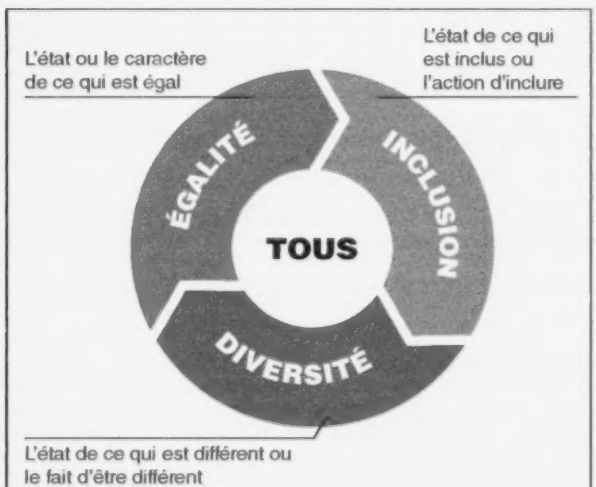



Figure 1 – Modèle représentant l'inclusion, l'égalité et la diversité

Ce n'est que dans la mesure où ils comprendront bien ces trois éléments de l'inclusivité que les intervenants du milieu de l'éducation pourront établir des plans répondant aux attentes.

## Le leadership transformationnel et participatif

La première définition essentielle est celle du leadership en soi. Le terme a été défini de bien des manières, mais il est expliqué de façon experte et neutre dans le manuel de doctrine sur le leadership des FAC, selon lequel le leadership est « l'art d'influencer directement ou indirectement d'autres personnes, au moyen de pouvoirs officiels ou de qualités personnelles, afin qu'elles agissent conformément à notre intention ou à un objectif commun[4] ». Le verbe essentiel est *influencer*, qui correspond à une capacité que certaines personnes possèdent de façon innée ou qu'elles peuvent acquérir dans diverses mesures. Le leadership est exercé dans tous les groupes d'âge et à tous les échelons, dans les milieux du travail et des études, de même que dans les foyers. Il se manifeste par des attitudes et des approches allant de la dictature au laissez-faire, et il n'est de toute évidence pas le propre du milieu militaire. Les divers styles et concepts adoptés selon les capacités de chacun marquent une distinction en ce qui concerne cet « art », qui peut être exercé de façon utile ou dangereuse. Toutefois, l'adoption du style connu sous le nom de leadership transformationnel peut indéniablement conduire à la prise de mesures positives. Ce style sera défini dans le présent article et proposé en tant que solution pour l'application des principes du leadership inclusif dans le milieu de l'éducation.

Le terme *leadership transformationnel* est interprété de bien des manières. Toutefois, Matthew Lynch, Ph. D., spécialiste de l'équité et de l'innovation en matière d'éducation ainsi que de la réforme de l'éducation, avance l'idée que le leadership transformationnel est défini par quatre caractéristiques, soit : l'influence idéalisée/charismatique, la motivation inspirante, la stimulation intellectuelle et la considération individualisée5. Selon Joseph Meng-Chun Chin, qui fait des recherches sur le leadership au Département de l'éducation de l'Université nationale Chengchi, à Taïwan, les « adeptes du leadership transformationnel examinent la relation entre le chef et le suiveur et considèrent que lorsque les chefs s'occupent des besoins de premier ordre des suiveurs plutôt que de se contenter de travailler pour le bien commun, les suiveurs se réalisent pleinement et finissent par devenir des chefs6 » [TCO]. Doreen Franklin, spécialiste du leadership participatif et transformationnel, définit comme suit le rôle du chef exerçant un leadership transformationnel :

- Cherche à reconnaître le potentiel de chacun;
- Donne l'exemple;
- Motive les autres;
- Accorde du temps à chacun, de façon individuelle;
- Reconnaît les particularités et les points forts de chacun;
- Encourage la créativité;
- Agit en toute transparence, comme un livre ouvert[7].

En outre, Franklin explique ce qu'il entend par leadership transformationnel : « Un but a clairement été établi (l'équipe sait parfaitement bien ce qu'elle doit faire et pourquoi elle doit le faire). Tous les membres de l'équipe participent à l'atteinte du but (selon leurs points forts et leurs talents). Ils comprennent que l'atteinte du but aura un effet favorable sur eux (ce qui les incite à vouloir

conjuguer leurs talents respectifs afin de l'atteindre et qui constitue une motivation en soi)[8]. » [TCO]

Selon Larry Coutts, Ph. D., qui fait de la recherche sur l'exercice du leadership dans les organismes, « [l]e leadership participatif est un style de leadership mettant à contribution tous les membres d'une équipe, qui déterminent les buts essentiels de même que les modalités ou les stratégies qui leur permettront d'atteindre leurs buts. De ce point de vue, le leadership participatif peut être perçu comme un style de leadership qui repose fortement sur la décision du chef d'agir à titre de facilitateur plutôt que se contenter de donner des ordres ou d'attribuer des tâches[9]. » [TCO]

Doreen Franklin définit aussi de la façon suivante le rôle du chef exerçant un leadership participatif :

- Présente des buts;
- Encourage la participation;
- Fait participer les autres à la prise de décisions;
- Encourage la coopération;
- Dirige le projet[10].

De plus, Franklin explique sa vision du chef exerçant un leadership participatif : « Le chef présente un problème (un projet sur lequel il veut travailler), les membres de l'équipe mettent en commun leurs idées (toutes les idées sont valorisées), puis ils votent pour ou contre les idées proposées (chacun sent qu'il joue un rôle) et choisissent les tâches qu'ils accompliront en vue de l'atteinte du but (il pourrait y avoir des disparités, car les choix ne sont pas nécessairement fondés sur les buts et les points forts de chacun)[11]. » [TCO]

La doctrine sur le leadership des FAC présente une définition complète du leadership transformationnel, qui décrit l'échelle des comportements transformationnels qu'adoptent les chefs pour influencer autrui, dont le style varie de très directif à peu directif, comme l'illustre la figure 2[12]. Du point de vue des FAC, le leadership est efficace lorsqu'il leur permet de réaliser la mission que leur confie le gouvernement canadien tout en respectant l'éthos de la profession des armes. L'amélioration est toujours une considération et un but[13].

## Modèle proposé de leadership favorisant l'éducation inclusive

Ayant défini l'inclusivité et quelques concepts s'appliquant au leadership, nous sommes prêts à proposer un modèle intégré de leadership inclusif applicable à l'éducation. « Nous estimons que l'inclusion ne peut vivre que dans la mesure où nous "vivons l'inclusion". Comment faut-il s'y prendre pour créer une école qui "vit l'inclusion"?[15] » Cette question est fondamentale. Étant donné que les adeptes du leadership transformationnel adoptent des comportements dont le degré de directivité varie pour influencer autrui, y compris des comportements relevant du leadership participatif, nous poursuivrons en présentant le leadership transformationnel en tant que concept global idéal au regard de la création d'un milieu inclusif. Le modèle proposé sera appelé « leadership transformationnel inclusif » et consistera en une stratégie permettant de conjuguer le style de leadership et les éléments de l'inclusivité que sont la diversité, l'inclusion et l'égalité. Il sera analysé dans le tableau 1, dans lequel certains principes essentiels du leadership transformationnel inclusif sont comparés par rapport à leur validité, à leur valeur pratique et à leur utilité en vue de la création d'un milieu de l'éducation inclusif.

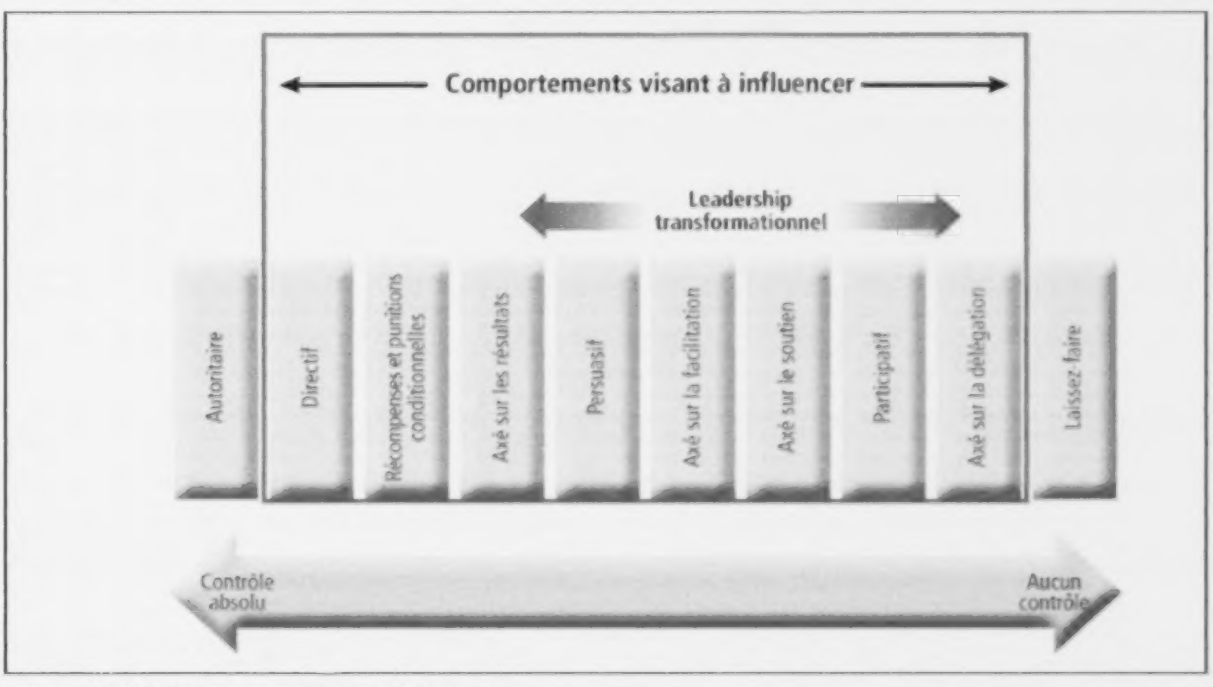



Figure 2 – L'échelle des comportements visant à influencer[14]

Validité, valeur pratique et utilité

| Principes du leadership transformationnel | Validité dans le milieu de l'éducation | *Valeur pratique* dans le milieu de l'éducation | *Utilité* dans le milieu de l'éducation |
|---|---|---|---|
| | Un degré (élevé, moyen ou faible) est attribué aux caractéristiques (validité, valeur pratique et utilité) pour chacun des principes présentés. | | |
| Cherche à reconnaître le potentiel de chacun | Élevé | Moyen | Élevé |
| | L'application de ce principe par des chefs de plusieurs échelons du milieu de l'éducation peut avoir un effet multiplicateur tant du côté des étudiants que du côté du personnel. Ce principe est pour ainsi dire le plus important pour ce qui est de l'inclusion. Si l'on tient pour acquis que le potentiel varie selon les personnes, il faut conclure que l'équilibre est atteint par l'ensemble des personnes. Bien que ce concept soit d'une grande utilité quand vient le temps de redéfinir la classe pour la rendre inclusive, il est difficilement applicable dans toutes les écoles et tous les milieux d'apprentissage privilégiant des approches conduisant à l'exclusion et dans les écoles et les milieux qui sont aux prises avec des problèmes de financement et des difficultés d'apprentissage qui nuisent au cheminement du groupe. | | |
| Donne l'exemple | Élevé | Élevé | Élevé |
| | L'exercice du leadership par l'exemple est un élément essentiel du succès. Les cadres supérieurs et les professeurs, tout comme les représentants du public, peuvent établir des normes auxquelles les autres pourront chercher à se conformer, une fois qu'ils auront réussi à atteindre leurs objectifs. Les chefs du milieu de l'éducation, comme les directeurs d'école et les professeurs, jouent un rôle crucial dans l'établissement d'une culture du changement. Surtout, les cadres supérieurs du milieu scolaire et de la sphère politique qui servent de modèles d'identification pourraient imprimer un élan que les écoles sont incapables de donner sur le plan tactique. Ensemble, les personnes qui adoptent des comportements exemplaires peuvent avoir raison d'un immobilisme inacceptable. | | |
| Motive les autres | Élevé | Moyen | Élevé |
| | Les efforts faits par un professeur peuvent être reproduits par d'autres professeurs, de même que par des étudiants sceptiques d'une classe. L'incidence des démarches de certains chefs talentueux peut être réduite lorsque ceux-ci ont peu accès aux autres. L'utilisation des médias sociaux et d'autres moyens de communication rapides peut être une solution. | | |
| Accorde du temps à chacun, de façon individuelle | Élevé | Moyen | Moyen |
| | À elles seules, les politiques régissant les questions de l'inclusion, de l'égalité et de la diversité ne suffisent pas pour créer un milieu inclusif. En effet, il faut mobiliser des personnes pour amorcer la transformation voulue. Le manque de temps est une contrainte, de même que les limites physiques et géographiques des systèmes et milieux scolaires. Dans le contexte de l'éducation, il est possible de passer du temps avec d'autres personnes dans des moments qui correspondent au rythme naturel des communications plutôt que de réserver du temps à ces personnes dans le seul but de « transformer » leurs attitudes. | | |
| Reconnaît les particularités et les points forts de chacun | Élevé | Moyen | Moyen |
| | Il n'est pas donné à chacun de voir les avantages que présente la vie dans une société ouverte à tous. Les efforts de certains agents de changement ne donnent pas toujours les résultats attendus sur toute la ligne. Il faut parfois savoir accepter les limites. Les professeurs, les administrateurs, les étudiants et la société en général changent à leur propre rythme. La patience et l'assiduité sont la voie à suivre si l'on veut répondre aux attentes des intervenants du milieu de l'éducation. | | |
| Encourage la créativité | Élevé | Moyen | Élevé |
| | Les avancées révolutionnaires sont l'œuvre de personnes ouvertes et créatives. Le changement est constant et plus rapide que jamais de nos jours en raison des progrès réalisés grâce à la technologie et à la mondialisation. La place qu'occupent les femmes dans l'éducation à distance, par exemple, ne constitue pas nécessairement un facteur important pour les hommes, mais elle pourrait être un élément clé de l'inclusion des femmes vivant en milieu rural dans les pays en voie de développement et contribuer à l'essor de la population active. | | |
| Agit en toute transparence, comme un livre ouvert, ou de façon manifeste | Moyen | Faible | Faible |
| | Chacun a besoin de savoir que les chefs donnent l'exemple, mais ceux-ci ne sont pas obligés de divulguer tous les secrets de leur vie personnelle. L'analogie du « livre ouvert » n'est pas particulièrement utile pour convaincre un grand public, à moins qu'elle ne soit employée parmi les gestionnaires de la haute direction occupant un poste sur la scène politique. La disposition à agir comme un livre ouvert ne semble pas être une caractéristique qui s'applique avantageusement lorsque le but est de faire passer l'idée que le leadership inclusif a sa place dans l'éducation. Un chef qui a fait ses preuves pourrait *tout aussi bien* réussir s'il fait son travail de façon discrète que s'il le fait sous les feux de la rampe. | | |

Tableau 1 – Leadership transformationnel inclusif

## Le leadership facilitant l'éducation inclusive – Comparaison avec d'autres options

Le leadership inclusif peut être exercé de façon globale ou même cibler certains aspects qui posent des difficultés, comme la diversité dans le système d'éducation. Les éducateurs néo-zélandais Timoti Harris et Lesleigh Henderson ont examiné la diversité en tant que facette de l'inclusivité et ont proposé une voie qui s'écarte de l'immobilisme, en faisant valoir que la différence est une richesse et que le capital culturel est un atout, et qu'ils ne sont pas un obstacle[16] ». [TCO] Ces éducateurs ont ainsi établi le fondement de la conception pédagogique, de l'orientation des activités dans le système scolaire et de la transformation.

Les FAC ont adopté une approche novatrice dans leur cheminement vers l'excellence institutionnelle[17]. Les auteurs définissent les trois éléments de l'excellence institutionnelle comme étant « l'harmonisation des trois groupes d'éléments permettant de "gérer une organisation", du cadre pangouvernemental et de l'excellence opérationnelle[18] ». La nécessité d'être aussi accueillantes que possible pour tous est l'une des difficultés que doivent gérer les FAC relativement à leur processus de recrutement. En effet, leur processus de sélection professionnel doit leur permettre d'être représentatives de la société canadienne tout en assurant le succès des missions que leur confie le gouvernement canadien. Une fois les recrues enrôlées, le milieu de l'instruction et de l'éducation militaires peut contribuer à l'atteinte des objectifs liés à l'inclusivité, par la prise en compte des styles d'apprentissage selon le groupe professionnel, des différences dans la façon d'apprendre selon le sexe, des besoins particuliers des divers groupes et de la nécessité pour les militaires de constamment poursuivre leur apprentissage tout en fournissant un soutien opérationnel au pays à un rythme rapide. L'obligation de répondre à la fois aux besoins du gouvernement et du milieu des affaires, et aux exigences de la mission militaire complique l'atteinte des objectifs d'inclusivité découlant des droits de la personne établis au Canada, mais il faudrait tout simplement redéfinir une approche axée sur le leadership transformationnel inclusif en tenant compte des restrictions dictées par le « cadre pangouvernemental », par les « tactiques (militaires) de l'art opérationnel » et par la nécessité de « gérer l'organisation ». Cette approche particulière de l'apprentissage inclusif pourrait s'appliquer à la vie militaire si la recherche pertinente était mise à profit pour mettre en œuvre des politiques et pour trouver les possibilités d'application dans le cadre militaire.

Les caractéristiques d'une école ouverte à tous, soit le leadership engagé, une approche démocratique dans les classes, une culture de soutien scolaire, l'instruction adaptée aux besoins et des programmes d'études attrayants et pertinents, ressemblent en tous points aux caractéristiques du leadership transformationnel inclusif, selon des experts reconnus, comme Paula Kluth[20]. Il n'est possible d'établir un milieu ayant ces cinq caractéristiques que si les responsables sont déterminés à modifier les pratiques et les processus en place et à adopter une approche de gestion du changement pour accroître l'inclusivité. Rien n'empêche que tout soit mis en œuvre au sein des FAC pour que les établissements d'enseignement et les activités de gestion de l'instruction et de l'éducation contribuent à la création d'un milieu ayant de telles caractéristiques. Les FAC forment leurs chefs dans le cadre de programmes d'instruction conçus selon une approche systémique standard permettant un apprentissage progressif qui se fait tout au long de la carrière, par périodes de perfectionnement. Les résultats devraient être exceptionnels si les responsables mettent à profit les travaux de recherche les plus récents dans le domaine de la doctrine sur le leadership et s'ils appliquent une approche axée sur l'amélioration continue en se servant d'outils technologiques avancés. Les difficultés à surmonter sont les mêmes dans toutes les organisations d'apprentissage qui doivent évoluer. L'inclusivité sera devenue une réalité lorsque les FAC seront représentatives de la société canadienne (compte tenu de la particularité de leur mission), ce qui n'est *pas* le cas à l'heure actuelle. Aux termes de la *Loi canadienne sur l'équité en matière d'emploi*, l'équité en matière d'emploi oblige les employeurs à avoir recours à des méthodes d'embauche proactives pour augmenter la représentation des quatre groupes désignés : les femmes, les personnes handicapées, les Autochtones et les membres des minorités visibles[21]. Les chefs ayant recours à des moyens « proactifs » peuvent prendre appui sur la *Loi canadienne sur l'équité en matière d'emploi* et adopter divers styles de leadership pour régler les problèmes d'exclusion.

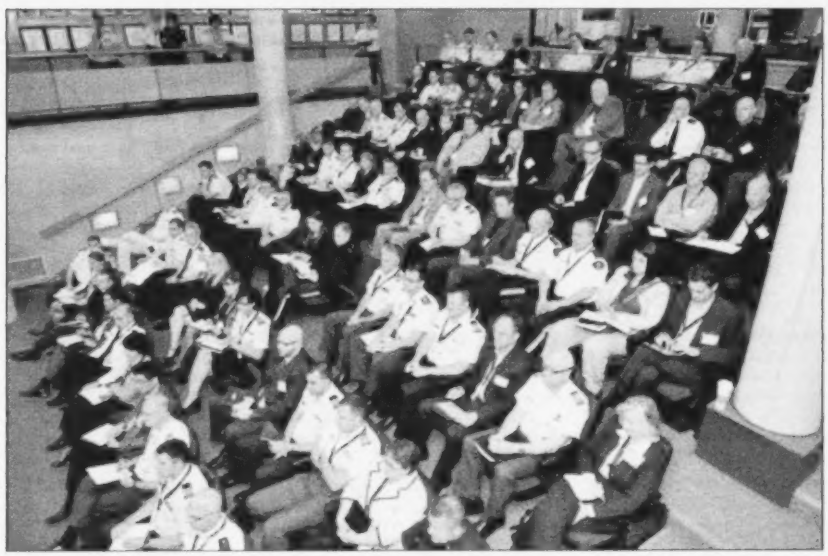
Figure 3 – Excellence institutionnelle[19]

L'embauche au Canada doit respecter les dispositions relatives aux quatre groupes désignés dans la *Loi canadienne sur l'équité en matière d'emploi*, mais l'emploi limité du concept proposé du leadership transformationnel inclusif fait obstacle au recrutement de personnes handicapées dans les FAC. Cette situation pourrait changer à l'avenir, car les nouveaux champs de bataille

(c'est-à-dire ceux de la cyberguerre) nécessiteront l'emploi d'approches inédites pour assurer l'atteinte de l'état voulu de préparation au combat. Jusqu'ici accordées au cas par cas, les exceptions pourraient devenir la norme dans certains groupes professionnels ayant un besoin urgent d'attirer des personnes talentueuses. L'exercice d'un leadership plus inclusif qu'auparavant et l'adoption de pratiques novatrices pourraient bien être la solution idéale qui engendrerait des effets positifs de deuxième et de troisième ordres pour les Canadiens. Quoi qu'il en soit, il faut améliorer la situation relative à l'embauche et à la formation des femmes, des Autochtones et des membres des minorités visibles dans les FAC.

## Conclusion

Le leadership transformationnel inclusif est l'association d'un concept de leadership bien adapté et de la volonté de promouvoir un milieu et des attitudes aussi favorables que possible à l'inclusion pour la collectivité. L'adoption d'une telle approche dans le domaine de l'éducation nous permettrait d'aspirer à une croissance exponentielle dans un contexte où les chefs exerceraient leur influence sur les intervenants du milieu de l'éducation, qui pourraient à leur tour jouer un rôle de direction dans l'instauration de changements souhaitables. La recherche dont le présent article fait état permet de conclure qu'aucune approche du leadership n'est la panacée aux difficultés qui font obstacle à la création d'un milieu inclusif dans le domaine de l'éducation. Le perfectionnement des étudiants commence par les personnes chargées de leur enseigner, de les soutenir, de les aider, de les gérer et de s'en occuper. L'attitude positive de ces personnes est propice à la formation de chefs soucieux de faire une place à chacun. La diversité est une source de force tant pour l'apprentissage que pour l'art de la guerre. Le leadership inclusif est une voie inévitable si nous voulons vaincre sur ces deux fronts.



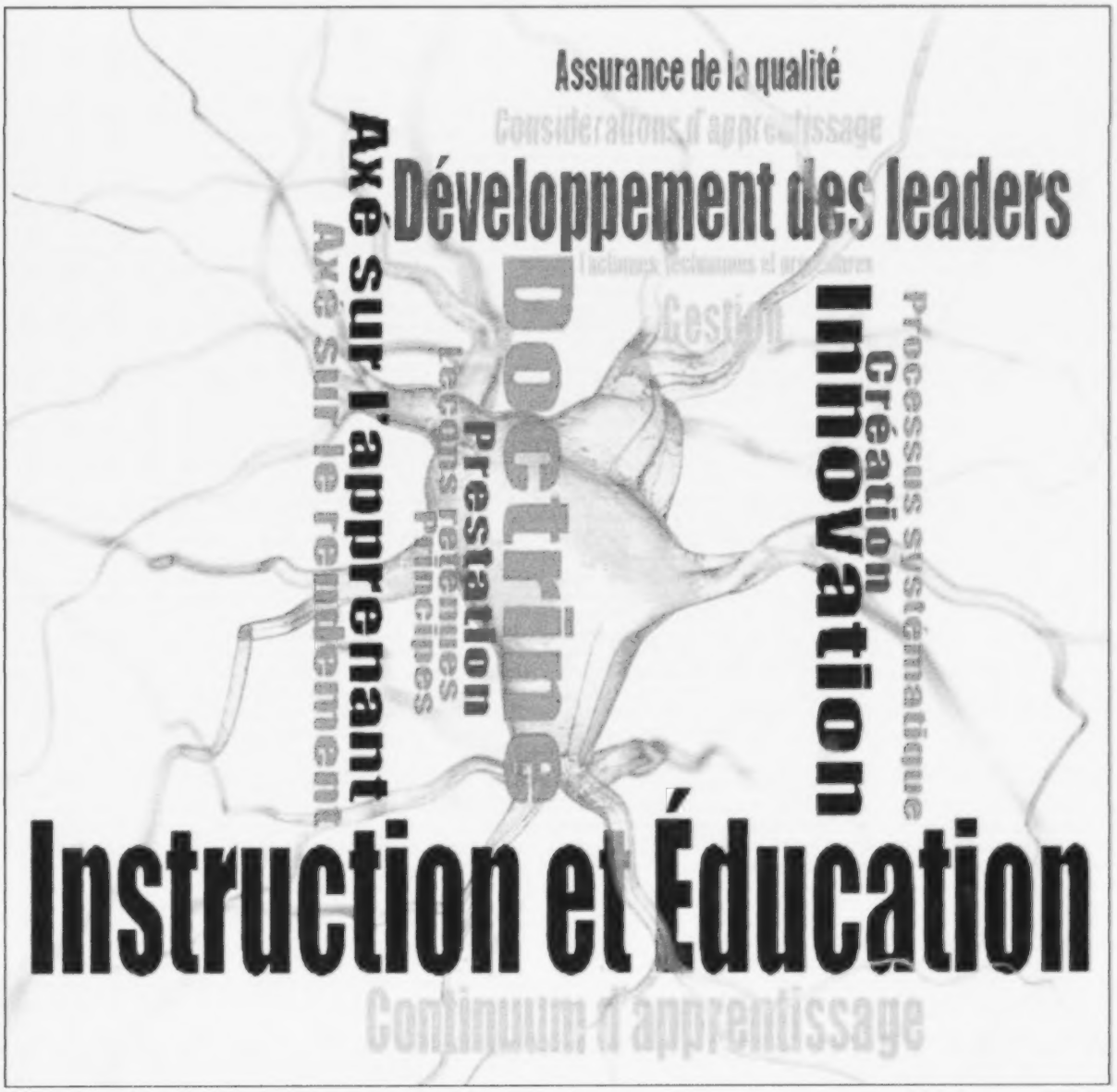
CFCJ6 Imagerie photo TG2012-0023-04

*Le* lieutenant-colonel Joe Harding, C.D., *est officier de développement de l'instruction. Il occupe actuellement le poste d'officier supérieur d'état-major responsable de la politique sur la génération du personnel au Quartier général de la Génération du personnel militaire, à Kingston, en Ontario. Il est titulaire d'un baccalauréat en gestion technique du Collège militaire royal du Canada. Il a servi auparavant au sein de l'infanterie et de l'artillerie et a participé à des missions en Bosnie, à Chypre, en Afghanistan et en Sierra Leone. Au cours de l'automne, il obtiendra sa maîtrise en éducation à distance de l'Université Athabaska. Ses champs d'intérêt sont l'éducation inclusive, le mentorat, le soutien aux étudiants et la musique.*

RMC

## NOTES

1. Susan Bainbridge, *Personal Learning Environment*, 2016. Document consulté le 27 janvier 2016 à l'adresse http://www.livebinders.com/play/play?id=80716.
2. Jude McArthur, « Leadership in the development of inclusive school communities », dans *Leading Lights*, bulletin d'information de la New Zealand Educational Administration and Leadership Society, numéro 3, 2012, p. 7. Document consulté le 5 février 2016 à l'adresse http://www.educationalleaders.govt.nz/Pedagogy-and-assessment/Building-effective-learning-environments/Leadership-and-inclusive-school-communities.
3. Bainbridge.
4. Académie canadienne de la Défense, *Le leadership dans les Forces canadiennes – Fondements conceptuels*, 2005. Publié sous les auspices du chef d'état-major de la défense par l'Académie canadienne de la Défense et l'Institut de leadership des Forces canadiennes. Document consulté le 31 janvier 2016 à l'adresse http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/dn-nd/D2-313-1-2005-eng.pdf.
5. Matthew Lynch, *The Four Attributes of Transformational Leadership*, 2015. Document consulté le 5 février 2016 à l'adresse http://www.theedadvocate.org/the-4-attributes-of-transformational-leadership/.
6. Joseph Meng-Chun Chin, « Meta-analysis of Transformational School Leadership Effects on School Outcomes in Taiwan and the USA », dans *Asia Pacific Education Review*, vol. 8, n° 2, 2007, p. 166-177. Document consulté à l'adresse http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ776335.pdf.
7. Doreen Franklin, *Leadership Theories : Participative and Transformational Leadership*, 2013. Document consulté le 6 février 2016 à l'adresse https://prezi.com/0qgmed67bjbu/leadership-theories-participative-and-transformational-leadership/.
8. *Ibid.*
9. Larry Coutts, *Leadership in Organizations : Concepts and Theories*, 2010. Document consulté le 6 février 2016 à l'adresse https://prezi.com/0qgmed67bjbu/leadership-theories-participative-and-transformational-leadership/.
10. Franklin.
11. *Ibid.*
12. Académie canadienne de la Défense, *Le leadership dans les Forces canadiennes*.
13. *Ibid.*
14. *Ibid.*
15. Timoti Harris et Lesleigh Henderson, *Inclusion: Cultural capital of diversity or deficit of disability? Language for change*, 2014. Document consulté le 6 février 2016 à l'adresse http://www.livebinders.com/play/play?id=80716.
16. *Ibid.*
17. Éric Tremblay et Bill Bentley, « Excellence institutionnelle : la feuille de route initiale », dans *Revue militaire canadienne*, vol. 16, n° 1, hiver 2015. Document consulté le 6 février 2016 à l'adresse à l'adresse http://www.journal.forces.gc.ca/vol16/no1/PDF/CMJ161Fp14.pdf.
18. *Ibid.*, p. 16.
19. *Ibid.*
20. Paula Kluth, *Is Your School Inclusive?*, 2016. Document consulté le 5 février 2016 à l'adresse http://www.paulakluth.com/readings/inclusive-schooling/is-your-school-inclusive/.
21. Canada, *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, 2016. Document consulté le 7 février 2016 à l'adresse http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/E-5.401.pdf.




MDN/GENPERSMIL Politique et doctrine

# Une doctrine de l'instruction individuelle et de l'éducation

par Julie Maillé et Louise Baillargeon

*« La route du savoir est toujours en construction. »*

- Audrey Gray, professeure à l'Université de la Saskatchewan

## Le passé conjugué au présent

Le système de l'instruction et de l'éducation des Forces armées canadiennes (FAC) n'avait encore jamais fait l'objet d'une doctrine officielle. C'est donc dans un esprit de collaboration avec le Service de la doctrine interarmées que la Génération du personnel militaire (GÉNPERSMIL) a été chargée de mettre au point une publication interarmées des Forces canadiennes (PIFC) sur la doctrine de l'instruction individuelle et de l'éducation, à l'échelle des FAC. La section Doctrine et directives – Instruction individuelle et éducation, qui s'est vu confier la tâche de rédiger la publication, s'y consacre pour ainsi dire exclusivement depuis juin 2015.

Ces trente dernières années, les intervenants en instruction et éducation des FAC ont eu successivement pour guides les manuels du Système d'instruction individuelle des Forces canadiennes (série 9000) et ceux du Système d'instruction individuelle et d'éducation des

Un officier de marine effectue des calculs de navigation à bord d'un navire en route vers Pearl Harbor, dans le cadre de l'exercice *Rimpac* 16, le 27 juin 2016.

Forces canadiennes (SIIEFC) (série 9050). Certes, le contenu de ces ouvrages a été fort utile. Néanmoins, il était devenu de plus en plus pressant de l'encadrer par une doctrine officielle structurée, actuelle et détaillée expliquant le système de l'instruction et de l'éducation. Il était devenu impérieux de revigorer certains concepts désuets ainsi que d'intégrer de nouvelles façons de concevoir l'instruction et l'éducation et de l'enseigner.

Les manuels du SIIEFC aujourd'hui en vigueur portent sur divers niveaux de doctrine, allant de stratégique à tactique. L'approche générique et la portée du SIIEFC proprement dit ont entraîné des écarts sur le plan de l'application du système, faisant émerger des concepts et des démarches diamétralement opposés dans la conception de l'instruction. De son côté, la nouvelle doctrine sur le sujet vise à consolider les activités menées à la grandeur des FAC et à les harmoniser avec les concepts élaborés par nos partenaires alliés. Cette doctrine établit les paramètres guidant les activités du SIIEFC de même que les décisions connexes.

## Besoin et vision

Pour réaliser leur mandat, les FAC s'investissent dans trois grandes sphères d'activités interdépendantes, soit les suivantes : *opérations; recrutement/sélection; instruction et éducation*. Le Commandement du personnel militaire (COMPERSMIL), par l'intermédiaire de la GÉNPERSMIL, joue le rôle de moteur des activités d'instruction individuelle et d'éducation; ces activités visent la préparation intellectuelle et professionnelle des militaires aux opérations d'aujourd'hui et de demain. La GÉNPERSMIL, quant à elle, a pour mission de guider le système de génération du personnel et de lui permettre de maintenir la spécificité de la profession des armes. Pour ce faire, elle établit les paramètres du système de perfectionnement professionnel et assure le soutien de l'apprentissage tout au long de la vie des militaires, au profit de la réussite opérationnelle. La doctrine interarmées de l'instruction et de l'éducation a été conçue pour orienter la planification et l'exécution des activités d'apprentissage. La doctrine décrit les principes fondamentaux sur lesquels se basent les FAC pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement du Canada en la matière.

Pour répondre aux besoins doctrinaux, la GÉNPERSMIL proposait, en 2012, l'adoption d'une nouvelle structure en trois volets : *politique; doctrine* et *tactiques; techniques et procédures* (TTP). Elle voulait de la sorte établir les fondements conceptuels du système de l'instruction et de l'éducation. La doctrine sur le sujet devait décrire les liens entre les parties de ce système afin d'en formuler les principes et de fournir un cadre d'application au sein des FAC. La nouvelle série de publications de doctrine prendra donc la forme suivante : la PIFC 7.0 expliquera le système de l'instruction et de l'éducation dans son ensemble; le volume 7.1 portera sur l'instruction individuelle et l'éducation, le volume 7.2 décrira l'instruction collective interarmées tandis que le volume 7.3 se penchera sur la formation des leaders. Le tout sera étayé par une série de TTP sur l'instruction individuelle et l'éducation, lesquels serviront de guides concrets en vue de l'application des processus de développement, de conduite et de gestion du SIIEFC.

## La doctrine, ancrage de l'organisation apprenante

La doctrine présente des concepts et des réflexions qui orientent les intervenants en instruction et en éducation. Selon la Banque de terminologie de la Défense, la doctrine consiste en des « principes fondamentaux qui guident les forces armées

Des soldats examinent un simulateur de tir indirect à Hohenfels, en Allemagne, dans le cadre de l'opération *Reassurance*, le 13 janvier 2016.

dans la poursuite d'un objectif. Ces principes sont impératifs, mais leur application requiert du jugement ». S'appuyant sur les leçons retenues et sur l'étude des tendances de l'avenir (recherche et développement), la doctrine militaire fait le lien entre l'organisation et l'emploi des forces militaires. La rédaction de la doctrine de l'instruction individuelle et de l'éducation a été un parcours semé d'embûches. Tout d'abord, il a fallu dégager les fondements du SIIEFC en fonction de la *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, selon laquelle les Canadiens « pourront compter sur des militaires bien entraînés, bien équipés et aptes », dotés des capacités de base et de la souplesse nécessaires pour maintenir des forces maritimes, terrestres, aériennes et spéciales polyvalentes et aptes au combat. L'élaboration de la doctrine nécessitait un travail de collaboration, qui s'est avéré autant une force motrice qu'un frein étant donné que les multiples idées suscitées étaient parfois contradictoires. La sélection des points importants représentait un défi de taille : il fallait notamment tenir compte des besoins de tous les intervenants. En outre, la doctrine de l'instruction et de l'éducation se fonde sur un cycle d'élaboration sur lequel divers facteurs peuvent influer, y compris la recherche et le développement, de même que les leçons retenues. Elle devait donc être adaptable, pour composer avec les découvertes, les concepts émergents et les nouvelles connaissances, tout en étant suffisamment souple pour englober la rétroaction obtenue sur tous les aspects de l'instruction et de l'éducation.

« Une organisation ne saurait être apprenante sans l'élaboration et l'enseignement d'un corps de doctrines unificatrices conduisant au développement des FC dans leur ensemble par le biais du développement de nos capacités, de notre perfectionnement professionnel et de nos systèmes d'instruction. »[1] L'élaboration d'une solide doctrine de l'instruction et de l'éducation consistait d'une part à remettre en question les concepts traditionnels et d'autre part à organiser les pratiques établies.

## Une publication pour tous

L'instruction a pour but d'inculquer les connaissances, compétences et attitudes requises pour exécuter des tâches précises, tandis que l'éducation confère une base de connaissances et d'habiletés intellectuelles qui peuvent servir de point d'appui pour interpréter efficacement des renseignements et exercer son jugement. Grâce à l'évolution de son éducation dans des institutions civiles et militaires, le militaire professionnel comprend davantage l'organisation militaire ainsi que sa place au sein des environnements de sécurité générale actuels et futurs. En ce sens, l'instruction et l'éducation forment des éléments clés du succès opérationnel des FAC. Les activités d'instruction permettent aux organisations des FAC et à leurs membres d'enrichir leur savoir-faire, leur efficacité et leur efficience. D'une part, l'organisation est responsable de fournir des occasions d'apprentissage, d'autre part, les apprenants sont responsables de s'engager à fond dans les activités d'apprentissage et d'en tirer le meilleur profit.

L'instruction et l'éducation s'inscrivent dans le concept de l'apprentissage tout au long de la vie des militaires. Ce concept se rapporte à l'acquisition de connaissances, de compétences et d'attitudes dans divers contextes, par exemple, dans le cadre d'activités d'instruction individuelle et d'instruction collective, par des méthodes formelles, non formelles et informelles. L'apprentissage se déroule dans un continuum qui varie en fonction du cheminement de chaque apprenant. Que ce soit dans un contexte formel, non formel ou informel, l'apprentissage a des répercussions directes sur le développement personnel et le perfectionnement professionnel. Que ce soit par le truchement d'instructeurs ou par apprentissage autonome, les FAC préconisent une approche de base axée sur l'engagement actif des apprenants dans le processus d'apprentissage parce que la meilleure façon d'apprendre est de faire en sorte que les activités soient ciblées et guidées, qu'elles soient intellectuelles ou physiques. Le concepteur de l'instruction et l'instructeur doivent varier les méthodes d'instruction et accroître le niveau d'activité de l'apprenant. L'instruction et l'éducation axées sur le rendement signifient que toutes les activités connexes doivent viser à préparer les membres des FAC à répondre aux exigences opérationnelles et à atteindre les objectifs de rendement ministériels.

Les activités d'instruction ne sont pas accessoires : elles assurent l'efficacité opérationnelle. Elles permettent aux membres des FAC d'être efficaces et à l'organisation des FAC d'être efficiente. Quoique la formation soit donnée dans une variété d'environnements et de circonstances, toutes les activités d'instruction et d'éducation sont axées sur le rendement et l'atteinte des objectifs organisationnels.

## Conclusion : Un défi bien réel

La rédaction d'une doctrine d'instruction individuelle et d'éducation a représenté un défi en soi. Il fallait créer une toute nouvelle série de publications en rafraîchissant les concepts abordés dans le SIIEFC, tout en introduisant des concepts à jour en matière d'instruction et éducation, notamment les théories actuelles, les nouveaux concepts tels qu'un système d'évaluation fondé sur les compétences, l'apprentissage tout au long de la vie et le développement des leaders. Il fallait également tenir compte de la nouvelle structure des emplois militaires. En fait, il fallait élaborer une doctrine complète, faisant autorité, dont pourraient s'inspirer les intervenants en matière d'instruction et d'éducation aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique des FAC. La doctrine devait aussi aborder des notions complémentaires telles que l'assurance de la qualité, les leçons retenues, l'innovation et l'excellence institutionnelle.

Pour demeurer pertinente, la doctrine doit être souple et tenir compte des concepts émergents et des leçons retenues. Plus particulièrement, elle doit englober la diversité générationnelle des nouvelles vagues d'apprenants. Elle doit également être ouverte à toutes les approches novatrices dans le domaine de l'instruction et de l'éducation. La doctrine ne reste jamais fixe, elle évolue.

La rédaction de la doctrine interarmées de l'instruction et de l'éducation a été pour ses concepteurs une chance inouïe, une occasion incroyable d'apprentissage et une grande leçon d'humilité.

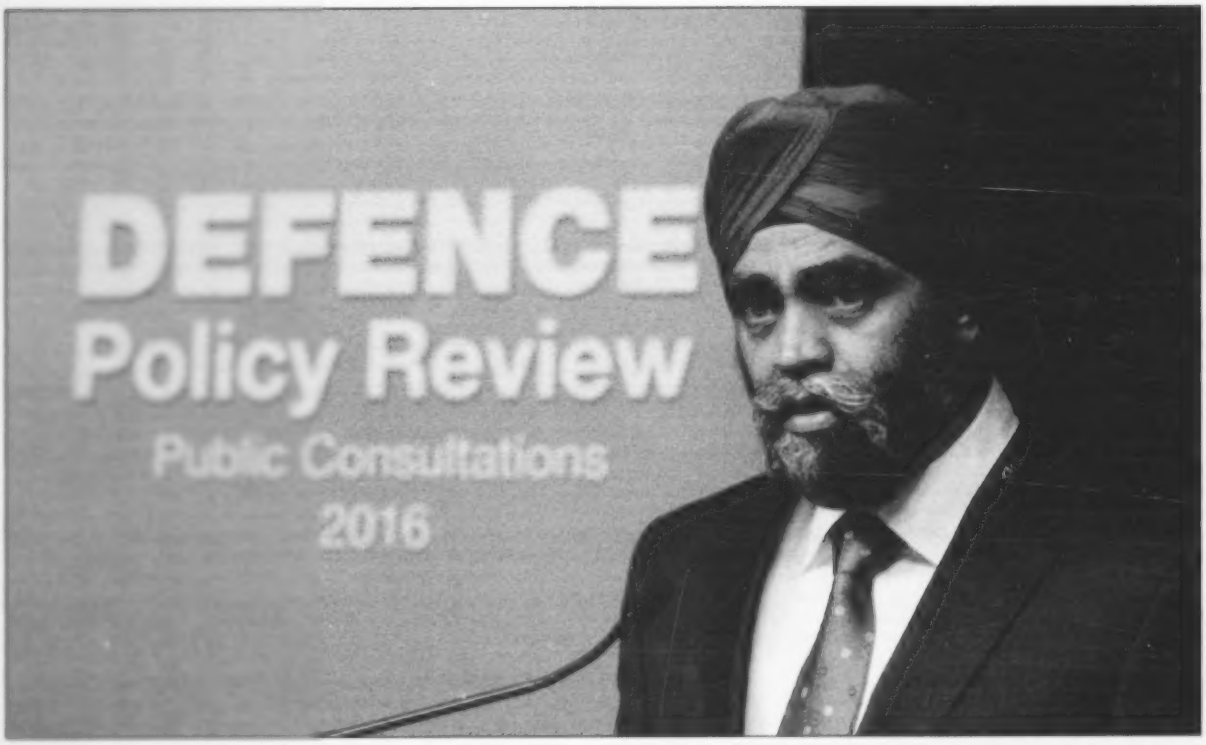
*Le major* Julie Maillé *est membre de la Branche des officiers du développement de l'instruction depuis 2005. Son poste d'attache est au QG GÉNPERSMIL, à Kingston. Elle a compilé plusieurs diplômes à ce jour, dont le plus récent, une maîtrise ès arts de l'Université Laval en administration et* évaluation en éducation.

Madame Louise Baillargeon *est en affectation temporaire au QG GÉNPERSMIL, à Kingston. Fonctionnaire depuis 1984, elle a travaillé aux langues officielles au ministère de la Défense nationale et est présentement traductrice au Bureau de la traduction fédéral. Elle détient un baccalauréat spécialisé en traduction de l'Université Laval ainsi qu'un baccalauréat en* éducation des adultes *de l'Université Brock.*

RMC

### NOTES

1. Publication interarmées des Forces canadiennes (PIFC 01), Doctrine militaire canadienne, Centre d'expérimentation des Forces canadiennes, septembre 2011, p. vi.




Le ministre de la Défense nationale Harjit Sajjan tient une conférence de presse au Quartier général de la Défense nationale, à Ottawa, le 6 avril 2016, afin de mener des consultations publiques ouvertes et transparentes sur la politique de défense du Canada.

# Consultation et examen de la politique de défense

par Martin Shadwick

Toujours à la recherche de contributions des universitaires, du public, des parlementaires, du secteur privé et d'autres à l'examen de la politique de défense (EPD), le gouvernement de Justin Trudeau tente encore une fois d'élargir le processus d'examen de la politique au Canada. Outre quelques exceptions notables, les gouvernements canadiens ont longtemps cherché — en obtenant un succès varié et divers degrés d'enthousiasme gouvernemental, bureaucratique et militaire — à solliciter des points de vue extérieurs en matière de politique de défense. À la fin des années 1960, par exemple, le gouvernement nouvellement élu de Pierre Elliott Trudeau a déployé un effort concerté pour rassembler les points de vue universitaires, parlementaires et autres sur la politique de défense et la politique étrangère afin de *compléter* — et fréquemment de *remettre en question* — les positions du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Défense nationale, caractérisées comme excessivement prudentes et favorisant essentiellement le statu quo. Le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney a emboîté le pas et a remarquablement utilisé les comités parlementaires et profité de l'expertise non négligeable des centres d'études stratégiques et internationales des universités, fondés en partie par le ministère de la Défense nationale par l'entremise du programme d'études militaires stratégiques/Forum sur la sécurité et la défense (FSD).

Le gouvernement libéral suivant de Jean Chrétien a suivi une voie relativement semblable. L'examen de la politique de défense qu'il a mené en 1994 a également bénéficié de la publication de multiples études et rapports — dont certains ont été préparés par des centres d'études stratégiques universitaires et des organisations non gouvernementales, alors que d'autres ont été élaborés par des groupes d'experts et des comités. Il convient particulièrement de souligner le rapport de 93 pages de Conseil Canada 21 (groupe d'experts formé de gens d'affaires, de politiques et d'universitaires) intitulé *Canada 21: le Canada et la sécurité commune au XXIe siècle*, et la monographie de 32 pages intitulée *Canadians in a Dangerous World*, rédigée par Colin S. Gray, universitaire britannique de renom, et publiée par le Conseil Atlantique du Canada. Le rapport de Conseil Canada 21 est rapidement devenu un « catalyseur » et a fait l'objet d'autant de louanges que de critiques. Selon ce rapport, l'environnement stratégique de l'après-guerre froide et les situations financières délicates nécessitaient une restructuration radicale des forces armées du Canada. Si une telle restructuration n'avait pas lieu, le Conseil prévenait le gouvernement du Canada qu'« […] il n'[aurait] bientôt plus qu'une armée traditionnelle, " polyvalente " certes, mais tellement réduite qu'elle [aurait] tout juste un peu de chaque élément, mais pas assez de quoi que ce soit pour être efficace dans n'importe quelle situation imaginable. » En se lançant dans le débat entre un établissement de défense « général et polyvalent » et un établissement « spécialisé », le rapport a effectivement donné un avant-goût de l'un des points à débattre dans le cadre du processus de consultation publique

de 2016. L'auteur de l'ouvrage *Canadians in a Dangerous World*, contrairement au Conseil Canada 21, a volontairement évité de faire des prescriptions concernant la structure de la force et a fourni une « liste de vérification » des plus utiles — et toujours pertinente — des facteurs et des intérêts nationaux dont les gouvernements devraient tenir compte dans le cadre de l'EPD.

La première consultation publique sur la politique de défense du gouvernement Trudeau a eu lieu en avril 2016. Présentée à juste titre comme la « première consultation publique sur une politique canadienne de défense en plus de vingt ans », elle englobait un certain nombre d'éléments interreliés, dont les suivants :

(a) La diffusion d'un document de consultation publique de 27 pages — comprenant des renseignements généraux, des statistiques et une série de questions — pour stimuler et alimenter le débat sur l'orientation future de la politique de défense canadienne.

(b) Une série de six tables rondes d'une journée presque entière sur de multiples sujets tenues à Vancouver, à Toronto, à Yellowknife, à Edmonton, à Montréal et à Halifax, auxquelles ont été conviés des experts en défense et en politique étrangère (généralement de 11 à 15 experts par table ronde), de même que des experts d'autres domaines pertinents tels que la technologie, la santé et le bien-être, le développement international et les ressources humaines. Les tables rondes ont été animées par un représentant de la firme de sondage Ipsos. Elles ont été menées de façon à favoriser la discussion entre les participants au lieu de consister en des exposés officiels [TCO]. On a demandé aux participants des tables rondes de préparer un document de deux pages sur leurs points de vue et les points clés qu'ils souhaitaient aborder durant les réunions. Au cours des tables rondes, auxquelles ont régulièrement pris part le ministre Harjit Sajjan et le secrétaire parlementaire John McKay, les experts devaient se concentrer sur « les principaux défis liés à la sécurité du Canada », « le rôle que doivent jouer les Forces armées canadiennes (FAC) pour contrer les menaces et relever les défis actuels et futurs », et « les ressources et les capacités nécessaires pour réaliser le mandat des FAC ». Deux tables rondes plus spécialisées ont été organisées à Ottawa : la première était axée sur l'industrie de la défense et l'autre, sur les perspectives sexospécifiques sur la défense et la sécurité. Les six séances sur les sujets multiples ont eu lieu par la suite.

(c) Des commentaires sur la politique de défense formulés en ligne par les Canadiens jusqu'au 31 juillet 2016.

(d) Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense et le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes ont été invités « à se pencher sur des questions pertinentes dans le cadre de l'examen de la politique ». On a également demandé aux parlementaires « d'inciter leurs électeurs à faire part de leurs commentaires ».

Ottawa a également encouragé la tenue de « séances de consultation » sur l'examen de la politique de défense par les députés, les associations de circonscriptions fédérales, les organisations non gouvernementales, etc. Le grand public a pu participer à la plupart de ces séances.

Des sacs de sable sont déplacés dans le cadre de l'opération *Lentus*, en vue des inondations prévues au Manitoba, tout près de Saint-François-Xavier, le 7 juillet 2014.

En outre, le gouvernement Trudeau a mis sur pied un groupe consultatif ministériel « pour appuyer le ministre de la Défense nationale pendant l'Examen de la politique de la Défense du Canada ». Conformément à ce qui a été annoncé le 6 avril 2015, le groupe était formé des membres suivants : Louise Arbour, ancienne juge en chef de la Cour suprême, Bill Graham, ancien ministre des Affaires étrangères et ancien ministre de la Défense nationale, le général (à la retraite) Raymond R. Henault, ancien chef d'état-major de la défense, et Margaret Purdy, ancienne sous-secrétaire du Cabinet (Sécurité et renseignement) du Bureau du Conseil privé (ainsi qu'ancienne sous-ministre déléguée de la Défense nationale). Les membres du groupe devaient « [ajouter] une valeur considérable au processus d'examen en faisant l'essai d'idées et en abordant les enjeux de leurs propres perspectives pour présenter une voix critique ».

Facilement accessible en ligne, le document de consultation publique cernait bon nombre des « principales questions de consultation » en vue d'éclairer le débat sur l'orientation future de la politique de défense canadienne et des FAC. Ces questions comprenaient les suivantes :

1) Est-ce qu'il y a des menaces qui pèsent sur la sécurité du Canada qui ne sont pas contrées adéquatement?
2) Quels rôles les FAC devraient-elles jouer à l'échelle nationale, notamment pour appuyer les autorités civiles?
3) De quelle façon la coopération canado-américaine en matière de défense de l'Amérique du Nord devrait-elle évoluer au cours des prochaines années d'après vous?
4) Quelle forme la contribution des FAC aux opérations de soutien de la paix devrait-elle prendre? Les FAC pourraient-elles jouer un rôle de prévention des conflits plutôt que d'intervenir après l'éclatement de ceux-ci?
5) L'effectif, la structure et la composition des FAC doivent-ils changer par rapport à ce qu'ils sont actuellement?
6) De quelle façon le MDN et les FAC peuvent-ils améliorer la façon dont ils soutiennent la santé et le bien-être des militaires? Dans quels secteurs faut-il en faire davantage?
7) Le Canada devrait-il s'efforcer de maintenir sa capacité militaire dans l'ensemble du spectre des opérations? Le Canada pourrait-il se spécialiser dans certains groupes de capacité?
8) Quels types d'investissements le Canada devrait-il faire dans le cyberespace, l'espace et les systèmes téléguidés? Dans quelle mesure le Canada devrait-il s'efforcer de suivre le rythme de ses principaux alliés dans ces domaines et d'être en mesure d'interopérer avec eux?
9) Quelles mesures supplémentaires le MDN pourrait-il prendre, en collaboration avec des ministères partenaires, pour améliorer le processus d'acquisition de matériel de défense?
10) De quelles ressources les FAC auront-elles besoin pour répondre aux besoins du Canada en matière de défense?

MDN photo ET2016-0080-17/caporal-chef VanPutten

Des membres d'équipage du 408e Escadron tactique d'hélicoptères constatent les dégâts causés par les feux de forêt dans la région de Fort McMurray, à bord d'un hélicoptère CH146 *Griffon*, le 5 mai 2016. Les Forces armées canadiennes ont affecté des ressources aériennes à l'appui des mesures d'urgence prises par la province de l'Alberta pour combattre les feux de forêt.

MDN, photo IS2013-3025-07-caporal-chef Patrick Blanchard

Des membres du Lord Strathcona's Horse aident une équipe de recherche et sauvetage à évacuer les sinistrés dans le parc provincial Peter Lougheed, le 22 juin 2013.

Cette liste ne reproduit pas de façon exhaustive toutes les questions et sous-questions contenues dans le document de consultation publique. En fait, certaines questions énoncées dans le document ont suscité une plus grande attention et un débat plus important que celles qualifiées de « principales ». Par exemple, dans l'aperçu sur la recherche et sauvetage, on a indiqué que les forces armées « [prennent leur] rôle de recherche et de sauvetage très au sérieux, et l'amélioration continue demeure pour elle[s] une priorité. Toutefois, vu les divers autres acteurs qui se livrent à cette activité et la faible proportion de sauvetages qui nécessitent le recours aux ressources des FAC, une question valide qui se pose est la suivante : Quel rôle les FAC doivent-elles jouer en matière de recherche et de sauvetage? Faut-il envisager d'autres façons d'offrir des services de recherche et de sauvetage? Quelles seraient les répercussions de l'adoption d'un autre mode de prestation des services de recherche et de sauvetage dans l'ensemble du Canada, y compris dans le Nord? » Une telle formulation suppose que l'on a déjà pris la décision de privatiser les activités de recherche et sauvetage — ce qui a eu pour effet d'attirer les critiques des médias et d'autres intéressés, et d'inciter le Ministère à assurer au public qu'il n'envisageait pas une privatisation de la sorte. Cependant, la question liée à la possibilité de poursuivre la privatisation partielle des activités militaires de recherche et sauvetage (p.ex. la maintenance du nouvel aéronef à voilure fixe de recherche et sauvetage au niveau de l'escadron/la base) est restée en suspens.

Les 77 participants des six tables rondes sur de multiples sujets représentaient un bel éventail, quoiqu'imparfait, des spécialistes canadiens des politiques de défense et de sécurité, de même que d'autres domaines d'études pertinents. La liste d'invités comprenait, par exemple, un ensemble remarquable d'universitaires d'expérience, d'universitaires en milieu de carrière et de jeunes universitaires ainsi qu'un certain nombre d'étudiants des cycles supérieurs. Ces derniers, si importants pour la prospérité future du milieu universitaire dans le domaine de la défense au Canada, ont fait part de certaines analyses particulièrement fascinantes dans leur mémoire. Il convient également d'applaudir la présence de représentants d'une plus vaste gamme de disciplines et de domaines d'expertise (p. ex. la santé et le mieux-être) que lors des consultations qui ont eu lieu dans les années 1980 et 1990. La contribution d'officiers supérieurs à la retraite, même si les officiers de l'Armée de terre et de la Marine étaient beaucoup plus nombreux que leurs homologues de la Force aérienne, était également tout à fait à propos. En revanche, la couverture médiatique des tables rondes, des autres activités liées à l'EPD, et des mémoires a été généralement limitée.

L'élimination du FSD du MDN durant les années Harper était démuée de perspective et mal inspirée. La disparition de ce mécanisme de longue date a entraîné le départ de certains piliers des précédents exercices de consultation sur la défense du Canada et a sapé un important élément de soutien de la recherche universitaire et du discours universitaire-militaire en matière de défense et de sécurité et d'autres domaines connexes. Bien que certains centres universitaires précédemment associés au FSD aient continué de prospérer (particulièrement ceux disposant d'autres sources de financement), d'autres ont été démantelés ou ont subi une réduction importante d'effectifs. En fait, dans leur mémoire présenté dans le cadre de l'EPD, bon nombre d'universitaires ont demandé la mise sur pied d'un programme semblable au FSD.

Durant la période qui a suivi l'élimination du FSD, il a été rassurant de constater que des organisations telles que l'Institut canadien des affaires mondiales (ICAM) et l'Institut de la Conférence des associations de la défense (ICAD) ont contribué de façon remarquable à l'examen de la politique de défense. Par exemple, l'ICAD a organisé une table ronde « sur invitation » concernant l'EPD, à laquelle ont participé deux membres du comité consultatif ministériel, a tenu une série de tables rondes plus accessibles et a offert une impressionnante sélection pertinente de commentaires, d'analyses et de lettres d'opinion afin de fournir un meilleur contexte concernant les questions de sécurité et de défense canadiennes. Dans le cadre de sa présentation officielle liée à l'EPD, l'ICAM a rassemblé une série d'essais dans le but d'offrir des conseils et des suggestions au gouvernement concernant des questions qui, selon l'ICAM, sont des plus pertinentes en ce qui a trait à la politique de défense canadienne. Ce recueil qui suscite la réflexion reflète les travaux de 14 éminents analystes et traite de questions liées tant à l'avenir de l'Armée de terre, de la Marine, de la Force aérienne et des forces spéciales qu'à l'approvisionnement, au maintien de la paix et au rôle du Canada au sein de l'OTAN. Il constitue une contribution importante à la documentation sur la politique de défense canadienne.

Les comités parlementaires ont apporté certaines contributions utiles, du moins du point de vue qualitatif, au processus d'examen de la politique de défense. Il convient particulièrement de mentionner la comparution, le 13 juin 2016, de deux anciens ministres de la Défense nationale — David Pratt et Elmer MacKay — devant le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, ainsi que le témoignage de représentants de l'ICAM et de la Conférence des associations de la défense, de même que d'un certain nombre d'officiers supérieurs et d'employés civils supérieurs du MDN à la retraite devant le même Comité le 20 juin. D'ailleurs, certains des témoignages recueillis durant la dernière séance de la part de parlementaires sur les questions de défense se sont avérés être les plus utiles des dernières années. Néanmoins, on doit souscrire à l'observation de David Pratt, qui aurait « [...] aimé voir dans ce processus [l'examen de la politique de défense] une participation accrue des parlementaires ».

MDN, photo YK-2016-043-003/matrice de 2e classe Balinda Groves

En route vers D'Iberville, un hélicoptère CH146 du 430e Escadron tactique d'hélicoptères survole la chaîne de montagnes majestueuse de l'île Ellesmere, le 14 juin 2016, dans le cadre de l'opération *Nevus 2016*.

MDN, photo ET2010-0046-02 soldat Michael Baarlan

Des artilleurs des Forces armées canadiennes prennent des mesures de contrôle des avalanches, à Rogers Pass, en Colombie-Britannique.

Les mémoires rédigés par les universitaires et les autres experts qui ont participé aux tables rondes de Vancouver, de Toronto, de Yellowknife, d'Edmonton, de Montréal et d'Halifax explorent une vaste gamme de questions. Certains auteurs ont ciblé une partie ou l'ensemble des « principales questions de consultation » cernées dans le document de consultation publique, alors que d'autres ont entrepris de traiter d'autres points tout aussi importants. Sans surprise, on a accordé une grande attention à la forme que prendront l'environnement stratégique global et l'environnement sécuritaire et politique du Canada, ce qui a donné lieu à des interprétations réfléchies. Denis Stairs, en particulier, a formulé une analyse inestimable de ces questions. Les priorités du Canada en matière de défense ont également suscité un grand intérêt, mais relativement peu de controverse étant donné que l'on convient de façon quasi unanime que la défense du Canada était essentiellement confinée — pratiquement à perpétuité — à une troïka composée de la défense nationale, de la défense continentale et des contributions à la paix et à la sécurité internationales. En comparaison, les participants ont rédigé très peu de mémoires détaillés sur les dépenses de défense, principalement parce que la plupart des observateurs considèrent qu'il est peu probable que le budget de défense fasse l'objet d'augmentations considérables.

Parmi les autres thèmes qui ont suscité une grande attention, notons l'importance des opérations de soutien de la paix pour le Canada (ce qui n'est guère étonnant), la diplomatie de défense (où une force marquée a été mise en évidence) ainsi que la souveraineté et la sécurité dans l'Arctique. Le traitement de ce dernier thème n'était pas surprenant, mais il a permis de souligner le débat entre les partisans d'une capacité militaire canadienne solide et polyvalente dans l'Arctique et les tenants d'une capacité plus modeste et nuancée dans la région. De plus, on a accordé une grande attention aux divers rôles militaires et quasi militaires des FAC, en partie parce qu'un *grand nombre* d'entre eux — mais certainement pas *tous* — sont liés à la présence et au rôle militaires du Canada dans l'Arctique. En fait, certains auteurs de mémoires ont formulé d'intéressantes suggestions sur l'élargissement des rôles quasi militaires et non militaires des FAC dans l'Arctique. La mesure dans laquelle il *est* ou *n'est pas* possible d'élargir les rôles quasi militaires et non militaires des FAC dans le reste du Canada a aussi fait l'objet d'un débat. Bien que certains aient vu la possibilité de jouer un rôle accru dans le cadre des catastrophes naturelles liées aux changements climatiques, d'autres collaborateurs ont suggéré que le développement des organisations civiles pertinentes —aux niveaux fédéral, provincial et municipal — réduirait en fait le rôle des forces armées en matière de secours aux sinistrés. L'une des contributions les plus intéressantes au discours sur le lien entre les rôles militaires, quasi militaires et non militaires des forces armées a été effectuée par le major-général (à la retraite) Cameron Ross. Dans son mémoire, celui-ci indique que certaines unités de la milice devraient redevenir des régiments du génie de combat afin que leurs membres acquièrent des compétences utiles au pays (secours aux sinistrés), à l'étranger (secours aux sinistrés et opérations de soutien de la paix), de même que dans le cadre des opérations de combat. Le rôle des FAC en matière de secours aux sinistrés et d'aide humanitaire à l'étranger a également suscité beaucoup d'intérêt dans les mémoires de la Croix-Rouge et de Médecins Sans Frontières, bien que

MDN, photo IW2015-0226 734 Caporal Felicia Ogumnia

Le NCSM *Moncton* est ancré à Pond Inlet, au Nunavut, durant l'opération *Qimmiq*, le 21 août 2015.

les collaborateurs des deux organisations aient souligné la présence d'obstacles pratiques, juridiques et philosophiques à l'élargissement du rôle militaire dans ce domaine. En outre, les auteurs de mémoires se sont beaucoup attardés au débat de longue date sur la forme que devraient prendre les forces militaires du Canada : « polyvalentes » ou « spécialisées »? Les anciens militaires et un bon nombre d'universitaires étaient fortement en faveur de la polyvalence et ont indiqué que l'option « spécialisation » comportait des risques inhérents et posait certains problèmes. Néanmoins, la seconde option a obtenu l'appui de nombreux participants. Stephen Saideman a effectué une distinction utile lorsqu'il a remarqué que la nature de ce débat était souvent déformée par ceux qui associent une force « spécialisée » à « une force qui ne peut pas combattre ».

Les thèmes qui ont suscité moins d'attention dans les mémoires *comprennent notamment* l'avenir des forces de réserve (un oubli troublant et malheureux), la relation entre le Canada et l'OTAN (bien que les récents développements puissent modifier cette analyse), le lien entre le système d'approvisionnement et l'infrastructure industrielle de défense (un oubli *partiellement* corrigé durant la table ronde spécialisée à Ottawa), la relation entre les forces militaires et la société canadienne, et les solutions de rechange en matière de prestation des services. Ce dernier thème est source de frustration pour ceux qui émettent des réserves concernant l'ampleur et le rythme de l'externalisation de la défense au Canada et, simultanément, le manque de transparence et le débat entourant l'externalisation des capacités et des activités de défense du Canada.

En conclusion, il reste bien entendu le soupçon — des journalistes, des experts et de certains participants — que les gouvernements de toute allégeance politique mènent des consultations sur l'examen de la politique pour entretenir les relations publiques et faire bonne figure, ayant depuis longtemps déterminé le type de politique de défense et d'établissement de défense qu'ils souhaitent mettre en place. Il y a assurément plus qu'une petite part de vérité dans ce soupçon — récemment formulé par John Ivison dans une analysée publiée dans le *National Post*, le 7 mars 2016 — mais on souhaite croire que les gouvernements canadiens sont en mesure de saisir à l'occasion certaines bonnes idées exprimées dans le cadre d'un processus de consultation publique.

Martin Shadwick *a enseigné la politique de défense canadienne à l'Université York de Toronto pendant bon nombre d'années. Il a déjà été rédacteur en chef de la* Revue canadienne de défense *et il est actuellement le commentateur attitré en matière de défense à la* Revue militaire canadienne.

## British Generals in Blair's Wars

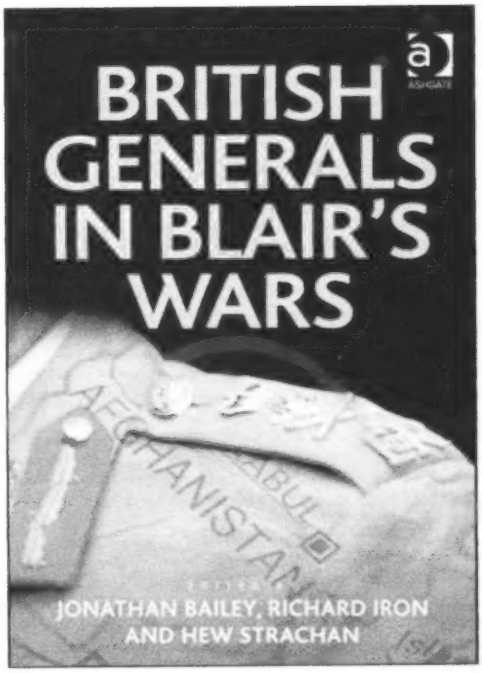
par Jonathan Bailey, Richard Iron et Hew Strachan (éd.)

Farnham, Surrey, Royaume-Uni, Ashgate Publishing, 2013

385 pages, 51,70 $ (couverture souple)

ISBN 978-1-4094-3736-9

Critique du colonel (à la retraite) P. J. Williams




L'un des généraux qui ont rédigé un chapitre de cet ouvrage a formulé le commentaire suivant sur d'autres généraux ayant également participé à sa rédaction, dont certains étaient des compagnons d'armes : « Il y en a beaucoup que je considère comme justes, certains à qui je me joindrais avec plaisir pour attaquer la porte de l'enfer et quelques-uns que je ne suivrais même pas aux toilettes[1]. » [TCO] Un autre, en parlant de la presse, a énoncé l'observation suivante : « Des animateurs des médias vous diront qu'ils s'engagent à obtenir une évaluation objective des nouvelles. Balivernes[2]. » [TCO] Après avoir passé trois ans au sein de l'armée britannique dans le cadre d'un programme d'échange, j'ai bien compris que le style de rédaction des Britanniques diffère grandement du nôtre. On pourrait assurément dire qu'il est « robuste », mais que les idées sont transmises sans détour. J'ai obtenu un exemplaire de cet excellent ouvrage, et je n'ai pas été déçu.

Le livre *British Generals in Blair's Wars* fait partie de la série Ashgate sur la stratégie militaire et l'art opérationnel. Il découle d'une série de séminaires présentés à l'Université d'Oxford de 2005 à 2011 dans le cadre du programme Leverhulm sur la nature changeante de la guerre. Le séminaire consistait en un certain nombre d'exposés présentés par des officiers britanniques de retour depuis peu d'une mission à l'étranger au cours de laquelle ils avaient occupé un poste supérieur de commandement opérationnel, qui avaient également acquis une grande expérience au fil du temps, notamment en Irlande du Nord, dans les Balkans, en Sierra Leone, en Irak et en Afghanistan. La plupart des collaborateurs (dont la majorité faisait partie de l'armée de terre britannique) comptaient au moins trois étoiles à leur insigne. De plus, certains chapitres ont été rédigés par un maréchal en chef de l'Air (l'équivalent du grade de général) de la Royal Air Force, un chapitre sur les répercussions psychologiques des opérations a été rédigé par un médecin civil chevronné et un chapitre très instructif sur les relations civilo-militaires a été rédigé par un ancien fonctionnaire supérieur du ministère de la Défense britannique.

L'ouvrage compte cinq parties :

- Partie I : « Setting the scene » (Mise en contexte), dans laquelle le contexte politique est décrit, et l'ancien premier ministre Tony Blair fait l'objet de nombreuses critiques. On lui reproche notamment de ne pas réfléchir aux conséquences de ses décisions, en particulier celles qui ont mené à la présence britannique en Iraq en 2003;
- Partie II : « Hard Lessons » (Pénibles leçons), qui traite essentiellement des premières étapes de la participation britannique à la deuxième guerre du Golfe;
- Partie III : « Iraq 2006-2009 » (L'Iraq de 2006 à 2009), dont le sous-titre est « Success of a Sort » (Un succès, en quelque sorte);
- Partie IV : « Improving in Afghanistan » (Améliorations en Afghanistan);
- Partie V: « What Have We Learnt » (Qu'avons-nous appris)?

Les profanes qui s'attendent à ce que cet ouvrage soit composé d'une série de diatribes rédigées par des « fiers-à-bras intellectuels » (c'est ainsi qu'un de mes professeurs du Collège militaire royal nous appelait, mes collègues élèves-officiers et moi) seront déçus, car ce n'est pas du tout le cas. Chaque chapitre est très bien rédigé, et le lecteur peut dégager plusieurs thèmes communs, dont le besoin de clarté (qui faisait souvent défaut, comme les collaborateurs le reconnaissent volontiers) sur le plan politique, en ce qui concerne l'objet de l'intervention. Du point de vue d'au moins un des collaborateurs, l'intervention britannique menée en Iraq en 2003 n'avait rien à voir avec l'Iraq en tant que tel, mais elle avait tout à voir avec les relations en matière de sécurité entre le Royaume-Uni et les États-Unis[3]. Sauf exception, ou presque, les auteurs ont fermement soutenu que nous serions bien avisés d'adopter la fameuse « approche globale », que nous appelons « l'approche pangouvernementale » au Canada. Vous connaissez?

Bon nombre des généraux qui ont collaboré à cet ouvrage décrivent la période au cours de laquelle ils étaient affectés à un quartier général supérieur des forces américaines, souvent en qualité de commandant adjoint. Le livre renferme donc beaucoup de renseignements sur la façon américaine de faire la guerre. Je croyais que les Britanniques seraient extrêmement critiques envers l'approche militaire de nos voisins du Sud, mais je me suis rapidement rendu compte que ce n'est pas le cas. Bien que certains généraux britanniques soient partis en déploiement avec l'idée que les militaires américains étaient tous des « John Wayne[4] », la plupart ont rapidement été impressionnés par la rapidité avec laquelle (en comparaison avec leurs propres forces), par exemple, les Américains se sont adaptés à l'environnement de contre-insurrection (COIN) en Iraq. En fait, l'ouvrage consacre une grande partie aux « organisations apprenantes », et les forces armées britanniques n'obtiennent pas toujours les meilleures notes à ce titre. Il contient plusieurs recommandations sur la façon de mieux faire les choses, du moins du point de vue militaire. Cependant, je trouve particulièrement utiles les conseils d'un ancien employé civil du ministère de la défense britannique concernant trois sources de friction potentielles dans les relations civilo-militaires. À son avis, ces sources sont les suivantes :

- Échéancier;
- Compréhension et attentes stratégiques;
- Culture, y compris la réaction aux pertes[5].

On peut difficilement élaborer un meilleur compte rendu que celui qui est fait, de façon très réaliste et honnête (en fait, il s'agit de comptes rendus multiples), de la fonction de général et des relations de haut niveau civilo-militaires/de l'Alliance/de la Coalition entretenues dans l'après-guerre froide. Malheureusement, six chapitres ont été retirés en raison des règlements du ministère de la Défense britannique auxquels sont soumis les officiers en service qui publient des documents susceptibles de susciter la controverse. C'est dommage. Peut-être qu'une nouvelle version de cet ouvrage sera publiée lorsque les collaborateurs rangeront leur uniforme. En fait, le rapport britannique Chilcot qui vient d'être publié (au moment de la rédaction de la présente critique) traite de l'intervention britannique dans la guerre menée en Iraq en 2003 et permettra sans doute de renforcer de nombreux points soulevés dans l'ouvrage.

Le Canada n'a pas pris part à la deuxième guerre du Golfe, à l'exception des rares cas où il y a envoyé un officier participant à un programme d'échange ou en détachement, bien qu'il soit parfois mentionné en passant lorsqu'il est question du conflit en Afghanistan, auquel il a contribué de façon relativement appréciable. Cela nous amène à nous demander pourquoi nous n'avons produit aucun ouvrage semblable sur les expériences vécues par nos commandants supérieurs dans les opérations récentes. En dehors du conflit en Afghanistan, dans le cadre duquel bon nombre de nos officiers ont été affectés à un poste de commandement supérieur, dont le commandement de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) (assumé par le lieutenant-général Rick Hillier), les officiers généraux canadiens *ont occupé* ou *occupent* divers postes de commandement supérieur, notamment au sein des unités suivantes :

- Division multinationale (sud-ouest), dans les Balkans;
- Commandement de la Force opérationnelle multinationale 150 (FOM 150) navale, dans la mer d'Oman;
- Commandement de l'équipe canadienne travaillant avec le Bureau du coordonnateur de la sécurité des États-Unis en vue de la mise sur pied d'une capacité de sécurité de l'Autorité palestinienne;
- Commandement de la Force interarmées, dans le cadre des opérations de l'OTAN menées en Libye en 2011;
- Commandement (au moment de la rédaction de la présente critique) de la Force multinationale et Observateurs (FMO), dans le Sinaï;
- Commandement des forces opérationnelles interarmées qui mènent des opérations nationales; et, bien sûr,
- Commandement de la composante et commandement supérieur au sein des forces américaines dans le cadre de l'exercice bisannuel Rim of the Pacific (RIMPAC).

Compte tenu du choix si riche des expériences dans lequel il pourrait puiser, le Canada pourrait certainement produire l'équivalent de *British Generals in Blair's Wars*. Il faut espérer que nous ne sommes pas (pour citer le titre de l'un des chapitres de l'ouvrage) « trop occupés pour apprendre » [TCO]. Je recommande fortement ce livre à tous ceux, tant les militaires que les civils, qui œuvrent à un niveau supérieur de la Défense, de même qu'à leurs homologues d'Affaires mondiales Canada et du Bureau du Conseil privé. Les militaires qui s'apprêtent à assumer un poste de commandement supérieur à l'étranger au sein d'une coalition ou de l'Alliance devraient assurément lire cet ouvrage dans le cadre de leur instruction préalable au déploiement.

*Le dernier poste qu'a occupé le* colonel (à la retraite) Williams *avant de prendre sa retraite a été celui de Directeur – Vérification du contrôle des armements au sein de l'état-major interarmées stratégique.*

## NOTES

1. Graeme Lamb, « On Generals and Generalship », dans l'ouvrage de Jonathan Bailey, Richard Iron et Hew Strachan (éd.), *British Generals in Blair's Wars*, Farnham, Royaume-Uni, Ashgate Publishing, 2013, p. 144.
2. John McColl, « Modern Campaigning from a Practitioner's Perspective », dans l'ouvrage de Jonathan Bailey *et al.*, p. 108.
3. Justin Maciejewski, « Best Effort: Operation Sinbad and the Iraq Campaign », dans l'ouvrage de Jonathan Bailey *et al.*, p. 157.
4. Il s'agit de l'expérience du général (à la retraite) sir Nick Parker. Il admet ce fait dans le cadre d'une discussion de groupe en ligne fort intéressante sur l'ouvrage. La discussion d'un peu plus d'une heure a eu lieu à l'Institut international d'études stratégiques (IISS), à Londres, en Angleterre, le 17 juillet 2013. Elle se trouve à l'adresse suivante : https://www.youtube.com/watch?v=Obt2tkg4U4k.
5. Desmond Bowen, « The Political-Military Relationship on Operations », dans l'ouvrage de Jonathan Bailey *et al.*, p. 275.

## Military Operations and the Mind: War Ethics and Soldiers' Well-Being

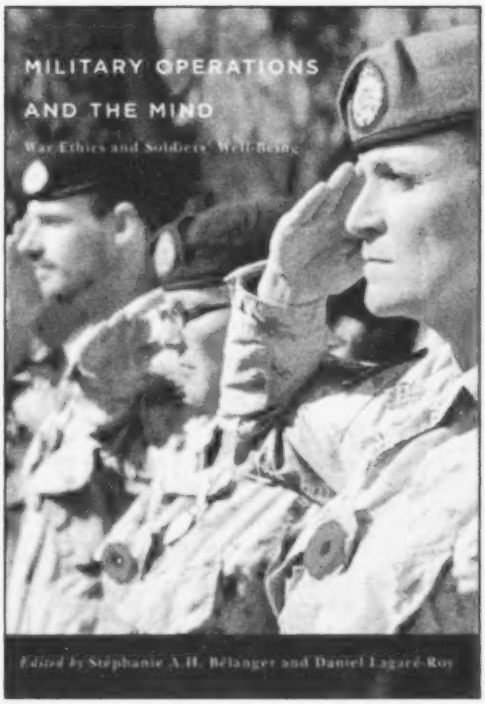
par Stéphanie A.H. Bélanger et Daniel Lagacé-Roy (éd.)

Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2016

Couverture souple, 244 pages, 29,95 $

ISBN : 0773547185

Critique de Christopher Huffam




Cet ouvrage est divisé en quatre sections principales. Il est constitué de neuf essais portant sur l'épineuse question du besoin de faire une distinction entre les normes éthiques comprises et appliquées par la société canadienne contemporaine et les normes éthiques distinctes des Forces armées canadiennes. Présenté judicieusement, cet ouvrage permet au lecteur de comprendre la nécessité d'une norme de pratique éthique clairement définie et communiquée qui soit ancrée dans les valeurs courantes du Canada, la primauté du droit et la compassion. Il décrit également les grandes orientations, différentes de celles du Canadien moyen, qui doivent guider le comportement des membres des Forces armées canadiennes. Le langage et les exemples utilisés dans les essais donnent au lecteur un aperçu du passé et de la manière dont la perception du public et les directives du gouvernement ont contribué, à différents moments, à façonner la situation actuelle.

Les trois premiers textes, rédigés par Ethan Whitehead, Joe Sharpe et par l'équipe constituée de Peter Gizewski, Heather Hrychuk et Richard Dickson, nous rappellent que les environnements opérationnels et géographiques tiennent un rôle dans les attentes en matière de comportement éthique. Ces analyses se fondent sur l'examen de l'évolution de la politique nationale actuelle – le Code de valeurs et d'éthique du MDN et des FAC – et comprennent une réflexion approfondie sur le conflit entre les obligations légales et les valeurs morales personnelles et institutionnelles, de même que sur les incidences de ce conflit sur l'exécution des responsabilités de commandement.

Le deuxième groupe d'essais est l'œuvre des équipes constituées d'une part par Peter Bradley et Shaun Tymchuk, et d'autre part par Damien O'Keefe, Victor M. Catano, E. Kevin Kelloway, Danielle Charbonneau et Alister MacIntyre. Les deux textes de cette section présentent les réflexions de la première section du point de vue de la direction et définissent le concept du risque éthique, analysent les méthodes servant à former les dirigeants pour qu'ils sachent gérer ce risque dans le cadre du processus décisionnel et décrivent un modèle en trois étapes associé à ce processus. Cette section porte également sur l'éthique de l'influence et sur la manière dont la perception d'une personne peut colorer la notion de leadership des subordonnés.

La troisième partie compte deux essais rédigés par l'équipe formée d'Alister MacIntyre, Joseph Doty et Daphnie Xu, et par Howard G. Coombs. Cette section est axée sur le niveau opérationnel : les auteurs proposent de possibles méthodes pour mesurer le sens de l'éthique. Ils proposent également d'intégrer les questions éthiques au processus de planification opérationnelle, ce qui se fait déjà parfois, mais uniquement de manière informelle.

La dernière section du livre porte sur les conflits culturels et le processus décisionnel. Dans son texte, Allen English parle des 100 années de conflit qui ont opposé les impératifs opérationnels et les valeurs canadiennes courantes au sein des forces militaires canadiennes; il tire des exemples des services de santé à chacune des périodes décrites. L'auteur ramène ses exemples de conflit éthique dans le contexte de l'époque et décrit les approches empruntées dans chaque cas. Il pourrait bien s'agir de l'essai le mieux réussi de tout le livre.

Dans le dernier essai, Donna Messervey et Karen D. Davis traitent de l'atténuation du risque éthique d'inconduite sexuelle dans les organisations. Ce problème, qui est malheureusement commun à bon nombre de grandes organisations, telles que les forces armées d'un pays, ne peut être corrigé que par un processus de changement culturel à tous les niveaux. On ne doit pas s'attendre à l'éliminer en ne mettant l'accent que sur les personnes : la culture organisationnelle est également une cause du problème.

Je recommande fortement cet ouvrage.

*Le* major Christopher Huffam, C.D., Ph. D., *s'est enrôlé dans les FAC à titre de soldat de la milice, auprès de la Compagnie A du Canadian Scottish Regiment, en 1977. Il a effectué un transfert à la Force régulière en 1987 à titre d'officier de l'arme blindée. Officier du perfectionnement professionnel depuis 1990, il est actuellement chef d'équipe – Mobilisation des connaissances au Quartier général de la Génération du personnel militaire. De juillet 2013 à mars 2014, il a été mentor pour la formation des policiers et a participé à l'évaluation sur place de la formation donnée dans les centres régionaux de formation policière. De plus, il a été conseiller de l'état-major supérieur au Commandement général d'instruction de la police nationale afghane à Kaboul, lors de la dernière rotation de l'opération* Attention.

MDN, photo YK-2016-057-003/maître de 2e classe Belinda Groves

Le chasseur CF-18 de démonstration 2016 des Forces armées canadiennes participe au spectacle aérien international de Yellowknife, à l'aéroport de Yellowknife, le 9 juillet 2016.

MDN, photo RP10-2016-0050-030/caporal Blaine Sewell

Le Navire canadien de Sa Majesté (NCSM) *Charlottetown*, les destroyers *Setoyuki*, *Asagiri* et *Kashima* de la marine japonaise, ainsi que la frégate Carabiniere de la marine italienne naviguent en formation tout en exécutant des manœuvres d'officiers de quart au cours de l'opération *Reassurance*, dans la Méditerranée, le 25 août 2016.